



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

# Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland

## Juli 2017 – Juni 2018

Bericht an den Deutschen Bundestag  
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

## Redaktion

Dr. Claudia Engelmann, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Deutsches Institut für Menschenrechte

Lisa Fischer (LL.M.), Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Deutsches Institut für Menschenrechte

Heike Rabe, Stellvertretende Leiterin der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa, Deutsches Institut für Menschenrechte

## Mitwirkung

Dr. Valentin Aichele (LL.M.), Jan Arend, Lea Beckmann, Dr. Hendrik Cremer, Nahla el-Menshawy, Dr. Claudia Engelmann, Lisa Fischer (LL.M.), Dr. Petra Follmar-Otto, Helga Gläser, Dr. Wolfgang Heinz, Bettina Hildebrand, Kerstin Krell, Dr. Claudia Mahler, Daniela Marquardt, Jan-Christian Niebank, Dr. Meike Nieß, Dr. Leander Palleit, Sara Phung, Heike Rabe, Greta Schabram, Prof. Dr. Beate Rudolf, Liana Steinbeck, Eric Töpfer, Isabell Werner, Dr. Anna Würth, Michael Windfuhr, Franziska Ziegler

# Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland

**Juli 2017 – Juni 2018**

Bericht an den Deutschen Bundestag  
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

# Vorwort

Gemäß seinem gesetzlichen Auftrag und in seiner Funktion als Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands legt das Deutsche Institut für Menschenrechte dem Deutschen Bundestag seinen Bericht über die Menschenrechtssituation in Deutschland vor. Dieser dritte Bericht erfasst den Zeitraum vom 1. Juli 2017 bis zum 30. Juni 2018.

Im Berichtszeitraum hat sich Deutschland dem Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren des UN-Menschenrechtsrats gestellt. In diesem umfassenden menschenrechtlichen Monitoringverfahren der Vereinten Nationen wurden die vielfältigen menschenrechtlichen Herausforderungen benannt, denen sich Bund und Länder nach Einschätzung der Bundesregierung, der anderen UN-Mitgliedstaaten sowie aus Sicht von zivilgesellschaftlichen Organisationen und des Deutschen Instituts für Menschenrechte gegenübersehen. Hierüber wird im ersten Kapitel „Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem“ berichtet.

Darüber hinaus greift der diesjährige Menschenrechtsbericht im Folgenden drei Problembereiche auf, die im Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren und von anderen Menschenrechtsorganen der Vereinten Nationen und des Europarats benannt werden. Dort geht es um schwere Beeinträchtigungen der Rechte von Menschen, die sich im politischen Diskurs hierzulande nur schwer selbst Gehör verschaffen können.

Mit der Situation von Menschen, die von schwerer Arbeitsausbeutung betroffen sind, befasst sich Kapitel 2. Hier geht es um Menschen, die sich in einer äußerst prekären Lebenssituation befinden. Besonders betroffen sind Arbeitsmigrant\_innen, etwa auf dem Bau, in der fleischverarbeitenden Industrie, in der Pflege oder der Landwirtschaft. Bei geringsten Stundenlöhnen und ohne soziale Absicherung befinden sich die Betroffenen in finanzieller Abhängigkeit von ihren Arbeitgeber\_innen. Oftmals wird ihre Abhängigkeit durch fehlende Sprach- und Rechtskenntnisse verschärft. Diese Menschen können ihr Recht auf Lohn häufig nicht durchsetzen. Um zu klären, wie Betroffene unter diesen Umständen ihre Rechte wirksam einfordern können, hat das Institut untersucht, welche Hindernisse bei der Rechtsdurchsetzung bestehen und welche Maßnahmen, auch

angesichts der Erfahrungen anderer europäischer Staaten, hilfreich sein könnten.

Kapitel 3 behandelt Zwang in der allgemeinen Psychiatrie für Erwachsene. Hier geht es um Menschen, die in einer psychiatrischen Einrichtung untergebracht werden, dort unter Zwang ärztlich behandelt werden oder eine Freiheitsentziehung erfahren, etwa durch Fesselung oder Isolierung. Dies sind schwere Eingriffe in fundamentale Menschenrechte – das Recht auf Selbstbestimmung, Freiheit und körperliche Integrität. Grund- und Menschenrechte verlangen daher, zügig auf eine Psychiatrie ohne Zwang hinzuarbeiten. Um diesen notwendigen fundamentalen Wandel zu unterstützen, untersucht der Bericht, welche empirischen Daten über den Einsatz von Zwang existieren, wo Lücken bestehen und welche Ansätze es zur Vermeidung von Zwang gibt.

Die Verpflichtung Deutschlands zu Achtung und Schutz von Menschenrechten reicht über die Staatsgrenzen hinaus. Alle Staaten haben die Pflicht, sich nicht an Menschenrechtsverletzungen eines anderen Staates zu beteiligen. Rüstungsgüter tragen die Gefahr eines menschenrechtsverletzenden Einsatzes in sich. Kapitel 4 untersucht an drei Beispielen, darunter dem Jemen-Konflikt, ob die gegenwärtig geltenden Maßstäbe für Rüstungsexporte sicherstellen, dass Deutschland durch die Genehmigung von Rüstungsexporten keine völkerrechtswidrige Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen durch die Empfängerländer leistet.

In seinem letzten Teil stellt der Bericht neue Entwicklungen und Erkenntnisse in ausgewählten Themenbereichen der beiden Vorjahresberichte dar. Auf diese Weise sollen die Menschenrechtsberichte, über mehrere Jahre hinweg zusammen betrachtet, einen guten Überblick über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland ermöglichen.

Der Bericht beruht auf verschiedenen Datenquellen. Teilweise hat das Institut eigene qualitative Untersuchungen durchgeführt. Ausgewertet wurden außerdem öffentlich verfügbare Daten, Statistiken, Dokumente und Studien, darunter auch Drucksachen des Deutschen Bundestags und der Länderparlamente. Darüber hinaus hat das Institut Interviews mit Betroffenen und Expert\_innen

geführt. Wir danken allen Interviewpartner\_innen, die uns im Rahmen der Recherche für den Menschenrechtsbericht Auskunft gegeben haben.

dass in Bund und Ländern die aufgezeigten Handlungsbedarfe aufgegriffen und die Menschenrechte der Betroffenen verwirklicht werden.

Die Qualität des Menschenrechtsschutzes in einem Staat misst sich gerade daran, ob die Rechte der Schwächsten geachtet und geschützt werden. Der vorliegende Bericht möchte daher dazu beitragen,

Berlin, im Dezember 2018

Prof. Dr. Beate Rudolf  
Direktorin

Michael Windfuhr  
Stellvertretender Direktor

## Der Bericht

Das Deutsche Institut für Menschenrechte legt dem Deutschen Bundestag gemäß § 2 Abs. 5 DIMRG (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 16.07.2015) jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vor.

Mit der Anforderung eines jährlichen Berichts über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat unterstrichen: Die Menschenrechte aller Menschen in Deutschland zu achten und zu verwirklichen, ist eine dauerhafte und sich immer wieder neu stellende Aufgabe für alle Staatsgewalt. Deshalb verlangt das Grundgesetz, regelmäßig die menschenrechtlichen Auswirkungen von Gesetzen zu überprüfen und gegebenenfalls durch Gesetz oder Änderung der Verwaltungspraxis nachzusteuern. Zudem können durch politische und gesellschaftliche Veränderungen, internationale und innerstaatliche Entwicklungen sowie wissenschaftlichen und technischen Fortschritt neue Bedrohungen für die Menschenrechte entstehen. Diese müssen erkannt und Lösungen am Maßstab der Menschenrechte entwickelt werden. Zu beidem – menschenrechtliche Evaluierung von Gesetzen und Erkennen neuer menschenrechtlicher Gefährdungslagen als Grundlage für politische Gestaltung – soll der vorliegende Bericht beitragen.

Die Menschenrechte bilden in Deutschland den zentralen verbindlichen Referenzrahmen für die Gestaltung unseres Gemeinwesens. Das gebietet das Grundgesetz, und das wird auch in der politischen Wirklichkeit gelebt. Der Bericht des Instituts soll also dazu beitragen, dass die Menschenrechte aller Menschen hierzulande tatsächlich beachtet und verwirklicht werden. Dazu muss er beleuchten, welche Auswirkungen gesetzliche Regelungen, gerade auch in ihrer Anwendung, haben und wie sich andere Politikmaßnahmen auswirken. Nur so lässt sich erkennen, wo gegebenenfalls Handlungsbedarf besteht. Deshalb sieht das Gesetz vor, dass der Deutsche Bundestag zu dem Bericht des Instituts Stellung nehmen soll. Die menschenrechtliche Berichterstattung nach § 2 Abs. 5 DIMRG ist also Ausdruck einer selbstkritischen Grundhaltung und damit des rechtsstaatlichen Selbstverständnisses des Parlaments.

Mit der Mandatierung des Deutschen Instituts für Menschenrechte haben Bundestag und Bundesrat die internationale Einbindung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland bekräftigt. Als Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinen Nationen hat das Institut die Aufgabe, eine Brücke zwischen den nationalen und internationalen Menschenrechtsgarantien zu schlagen. Die internationale Einbindung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland schlägt sich ferner darin nieder, dass über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland sinnvoll nur berichtet werden kann, wenn zum einen auch die Empfehlungen internationaler Menschenrechtsgremien erfasst werden, die die Menschenrechtssituation in Deutschland aus der Perspektive des jeweiligen Menschenrechtsvertrages beleuchten, und zum anderen wichtige menschenrechtlichen Entwicklungen auf globaler Ebene, an denen Deutschland maßgeblich beteiligt war. Beide Aspekte nimmt der Bericht auf. Darüber hinaus werden in jedem Bericht Themen untersucht, die im Berichtszeitraum von menschenrechtlicher Bedeutung waren. Über die Zeit ergeben die Berichte so ein Gesamtbild der Menschenrechtssituation in Deutschland.

# Inhalt

<b>Kurzfassung</b>	<b>9</b>
<hr/>	
<b>1 Deutschland im Menschenrechtssystem</b>	<b>19</b>
<hr/>	
<b>In Kürze</b>	<b>20</b>
<b>1.1 Die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands</b>	<b>20</b>
<b>1.2 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechtsgremien und -institutionen</b>	<b>21</b>
1.2.1 Europäische Sozialcharta	26
1.2.2 Allgemeines Periodisches Überprüfungsverfahren (UPR)	27
<b>1.3 Literatur</b>	<b>36</b>
<b>2 Schwere Arbeitsausbeutung und die Lohnansprüche betroffener Migrant_innen in Deutschland</b>	<b>37</b>
<hr/>	
<b>In Kürze</b>	<b>38</b>
<b>2.1 Einleitung</b>	<b>39</b>
<b>2.2 Schwere Arbeitsausbeutung in Deutschland – Ein Überblick</b>	<b>41</b>
<b>2.3 Entwicklungen in Politik und Gesetzgebung</b>	<b>42</b>
<b>2.4 Lohnansprüche geltend machen – Hürden aus Sicht der Betroffenen</b>	<b>43</b>
<b>2.5 Stärkung der Rechte von Arbeitnehmer_innen</b>	<b>48</b>
2.5.1 Kollektiver Rechtsschutz	48
2.5.2 Stellvertretende Klägermodelle	49
2.5.3 Stärkung des individuellen Rechtsschutzes	51
<b>2.6 Fazit</b>	<b>53</b>
<b>2.7 Literatur</b>	<b>54</b>

---

<b>3</b>	<b>Zwang in der allgemeinen Psychiatrie für Erwachsene</b>	<b>57</b>
	<b>In Kürze</b>	<b>58</b>
<b>3.1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>58</b>
<b>3.2</b>	<b>Grund- und menschenrechtlicher Ausgangspunkt der Kritik</b>	<b>61</b>
<b>3.3</b>	<b>Zwang – rechtliche Vorgaben</b>	<b>65</b>
3.3.1	Unterbringung	66
3.3.2	Zwangsbehandlung	67
3.3.3	Fixierung und Isolierung	69
<b>3.4</b>	<b>Verbreitung von Zwang</b>	<b>71</b>
3.4.1	Welche Daten werden erfasst?	71
3.4.2	Unterbringung	72
3.4.3	Ärztliche Zwangsbehandlungen und sonstige Zwangsmaßnahmen	77
<b>3.5</b>	<b>Bestehende rechtliche und praktische Ansätze zur Zwangsvermeidung</b>	<b>79</b>
3.5.1	Netzwerk guter ambulanter Hilfsangebote ausbauen	79
3.5.2	Professionelle Haltung und Klinikstrukturen verbessern	80
3.5.3	Konzept der offenen Türen ausbauen	81
3.5.4	Stärkere Ausrichtung psychiatrischer Versorgung am Patient_innenwillen	82
3.5.5	Besuchskommissionen und Beschwerdestellen stärken	84
<b>3.6</b>	<b>Fazit</b>	<b>86</b>
<b>3.7</b>	<b>Literatur</b>	<b>87</b>
<b>4</b>	<b>Rüstungsexporte: Rolle der Menschenrechte im Genehmigungsverfahren</b>	<b>95</b>
	<b>In Kürze</b>	<b>96</b>
<b>4.1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>96</b>
<b>4.2</b>	<b>Grundsätze der Genehmigung von Rüstungsexporten</b>	<b>97</b>

---

<b>4.3</b>	<b>Beispiel: Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und der Jemen-Konflikt</b>	<b>101</b>
4.3.1	Menschenrechtssituation in den Empfängerländern	101
4.3.2	Jemen-Intervention	103
4.3.3	Wirkung von Endverbleibsgarantien	109
<b>4.4</b>	<b>Weitere Lücken im Genehmigungsverfahren</b>	<b>111</b>
4.4.1	Lizenzproduktionen	111
4.4.2	Ausstattungshilfen	112
4.4.3	Ausgründung von Tochterunternehmen	113
<b>4.5</b>	<b>Fazit</b>	<b>114</b>
<b>4.6</b>	<b>Literatur</b>	<b>115</b>
<b>5</b>	<b>Entwicklungen in Themen der vorherigen Menschenrechtsberichte</b>	<b>123</b>
	<b>In Kürze</b>	<b>124</b>
<b>5.1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>124</b>
<b>5.2</b>	<b>Flucht</b>	<b>124</b>
5.2.1	Familiennachzug	124
5.2.2	Datenschutz und Flucht	126
5.2.3	Unterstützte Rückkehr und Abschiebung	128
<b>5.3</b>	<b>Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen</b>	<b>132</b>
<b>5.4</b>	<b>Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte</b>	<b>134</b>
<b>5.5</b>	<b>Literatur</b>	<b>136</b>
<b>6</b>	<b>Anhang</b>	<b>141</b>
<b>6.1</b>	<b>Abbildungen</b>	<b>142</b>
<b>6.2</b>	<b>Tabellen</b>	<b>142</b>
<b>6.3</b>	<b>Abkürzungen</b>	<b>143</b>

# Kurzfassung

## Einleitung

Gemäß seinem gesetzlichen Auftrag und in seiner Funktion als Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands legt das Deutsche Institut für Menschenrechte dem Deutschen Bundestag seinen Bericht über die Menschenrechtssituation in Deutschland vor. Dieser dritte Bericht erfasst den Zeitraum vom 1. Juli 2017 bis zum 30. Juni 2018.

Im Berichtszeitraum hat sich Deutschland dem Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren des UN-Menschenrechtsrats gestellt. In diesem umfassenden menschenrechtlichen Monitoringverfahren der Vereinten Nationen wurden die vielfältigen menschenrechtlichen Herausforderungen benannt, denen sich Bund und Länder nach Einschätzung der Bundesregierung, der anderen UN-Mitgliedstaaten sowie aus Sicht von zivilgesellschaftlichen Organisationen und des Deutschen Instituts für Menschenrechte gegenübersteht. Hierüber wird im ersten Kapitel „Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem“ berichtet.

Darüber hinaus greift der diesjährige Menschenrechtsbericht im Folgenden drei Problembereiche auf, die im Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren und von anderen Menschenrechtsorganen der Vereinten Nationen und des Europarats benannt werden. Dort geht es um schwere Beeinträchtigungen der Rechte von Menschen, die sich im politischen Diskurs hierzulande nur schwer selbst Gehör verschaffen können.

Mit der Situation von Menschen, die von schwerer Arbeitsausbeutung betroffen sind, befasst sich Kapitel 2. Hier geht es um Menschen, die sich in einer äußerst prekären Lebenssituation befinden. Besonders betroffen sind Arbeitsmigrant\_innen, etwa auf dem Bau, in der fleischverarbeitenden Industrie, in der Pflege oder der Landwirtschaft. Bei geringsten Stundenlöhnen und ohne soziale Absicherung befinden sich die Betroffenen in finanzieller Abhängigkeit von ihren Arbeitgeber\_innen. Oftmals wird ihre Abhängigkeit durch fehlende Sprach- und Rechtskenntnisse verschärft. Diese Menschen können ihr Recht auf Lohn häufig nicht durchsetzen. Um zu klären, wie Betroffene unter diesen Umständen ihre Rechte wirksam einfordern können, hat das Institut untersucht, welche Hindernisse bei der Rechtsdurchsetzung

bestehen und welche Maßnahmen, auch angesichts der Erfahrungen anderer europäischer Staaten, hilfreich sein könnten.

Kapitel 3 behandelt Zwang in der allgemeinen Psychiatrie für Erwachsene. Hier geht es um Menschen, die in einer psychiatrischen Einrichtung untergebracht werden, dort unter Zwang ärztlich behandelt werden oder eine Freiheitsentziehung erfahren, etwa durch Fesselung oder Isolierung. Dies sind schwere Eingriffe in fundamentale Menschenrechte – das Recht auf Selbstbestimmung, Freiheit und körperliche Integrität. Grund- und Menschenrechte verlangen daher, zügig auf eine Psychiatrie ohne Zwang hinzuarbeiten. Um diesen notwendigen fundamentalen Wandel zu unterstützen, untersucht der Bericht, welche empirischen Daten über den Einsatz von Zwang existieren, wo Lücken bestehen und welche Ansätze es zur Vermeidung von Zwang gibt.

Die Verpflichtung Deutschlands zu Achtung und Schutz von Menschenrechten reicht über die Staatsgrenzen hinaus. Alle Staaten haben die Pflicht, sich nicht an Menschenrechtsverletzungen eines anderen Staates zu beteiligen. Rüstungsgüter tragen die Gefahr eines menschenrechtsverletzenden Einsatzes in sich. Kapitel 4 untersucht an drei Beispielen, darunter dem Jemen-Konflikt, ob die gegenwärtig geltenden Maßstäbe für Rüstungsexporte sicherstellen, dass Deutschland durch die Genehmigung von Rüstungsexporten keine völkerrechtswidrige Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen durch die Empfängerländer leistet.

In seinem letzten Teil stellt der Bericht neue Entwicklungen und Erkenntnisse in ausgewählten Themenbereichen der beiden Vorjahresberichte dar. Auf diese Weise sollen die Menschenrechtsberichte, über mehrere Jahre hinweg zusammen betrachtet, einen guten Überblick über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland ermöglichen.

Der Bericht beruht auf verschiedenen Datenquellen. Teilweise hat das Institut eigene qualitative Untersuchungen durchgeführt. Ausgewertet wurden außerdem öffentlich verfügbare Daten, Statistiken, Dokumente und Studien, darunter auch Drucksachen des Deutschen Bundestags und der Länderparlamente. Darüber hinaus hat das Institut Interviews mit Betroffenen und Expert\_innen

geführt. Wir danken allen Interviewpartner\_innen, die uns im Rahmen der Recherche für den Menschenrechtsbericht Auskunft gegeben haben.

Die Qualität des Menschenrechtsschutzes in einem Staat misst sich gerade daran, ob die Rechte der Schwächsten geachtet und geschützt werden. Der vorliegende Bericht möchte daher dazu beitragen, dass in Bund und Ländern die aufgezeigten Handlungsbedarfe aufgegriffen und die Menschenrechte der Betroffenen verwirklicht werden.

## 1 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem

Deutschland hat sich im Grundgesetz und durch die Ratifikation zahlreicher internationaler und europäischer Menschenrechtsverträge zur Einhaltung der Grund- und Menschenrechte verpflichtet. Kapitel 1 des Berichts gibt die wesentlichen auf Deutschland bezogenen Entwicklungen vom 1. Juli 2017 bis zum 30. Juni 2018 wieder.

### Deutschland im Blick von Menschenrechts-gremien und -institutionen

Im Berichtszeitraum ist mit der Ratifikation der **Konvention des Europarats gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt** (Istanbul-Konvention) ein wichtiges Übereinkommen für den menschenrechtlichen Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt hinzugekommen. Auf die am 1. Februar 2018 für Deutschland in Kraft getretene Istanbul-Konvention nimmt auch der Koalitionsvertrag Bezug. Derzeit geplant ist unter anderem ein Aktionsprogramm zur Prävention und zur Unterstützung von Frauen und Kindern, die von Gewalt betroffen sind. Außerdem sollen die Hilfsstrukturen verbessert werden.

Mit Blick auf die Entscheidungen des **Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte** zu Deutschland ist das Urteil im Fall Hentschel und Stark gegen Deutschland von November 2017 hervorzuheben. Es ging in dem Verfahren um einen Fall mutmaßlicher unverhältnismäßiger

Polizeigewalt. Der Gerichtshof stellte fest, dass Deutschland das Misshandlungs- und Folterverbot verletzt hatte – konkret die Pflicht zur Aufklärung strafrechtlicher Vorwürfe. Die Polizist\_innen, gegen die Misshandlungsvorwürfe nach einem Fußballspiel in München erhoben wurden, konnten mangels individueller Kennzeichnung nicht ermittelt werden. Aus Sicht des Instituts sollten Bund und Länder als Konsequenz aus dem Urteil die Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht für geschlossene Polizei-Einheiten, wie sie bereits in zehn Bundesländern gilt, weiter vorantreiben.

### Allgemeines Periodisches Überprüfungsverfahren der Vereinten Nationen

Deutschland unterzog sich im Jahr 2018 zum dritten Mal nach 2009 und 2013 dem Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren im UN-Menschenrechtsrat (Universal Periodic Review, UPR). Mit diesem **Routineverfahren** wird die Menschenrechtslage in allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen regelmäßig überprüft. Im Zentrum der Empfehlungen der anderen Staaten an Deutschland standen in diesem Jahr die Themenfelder **Rassismus und Frauenrechte**. Deutschland solle den Schutz gegen rassistische Diskriminierung und Gewalt sowie gegen rassistische Hassrede weiter prioritär verfolgen und insbesondere auch Maßnahmen gegen „racial profiling“ durch die Polizei ergreifen, kritisierten zahlreiche Staaten. Es müsse zudem mehr für **Lohngleichheit zwischen Männern und Frauen** getan werden sowie für die Möglichkeiten für Frauen, in politische und privatwirtschaftliche Führungspositionen zu kommen. Außerdem müsse **geschlechtsspezifische Gewalt** in Deutschland stärker bekämpft werden. Die Bundesregierung hat am 20. September 2018 vor dem Menschenrechtsrat dazu Stellung genommen. Von den insgesamt 259 Empfehlungen hat sie sich 209 zu eigen gemacht und sich somit politisch verpflichtet, in den kommenden Jahren für deren Umsetzung im gesamten Bundesgebiet zu sorgen. Bundesregierung und Bundestag stehen nun vor der Aufgabe, konkrete Maßnahmen zu entwickeln und die Umsetzung systematisch zu überprüfen.

## 2 Schwere Arbeitsausbeutung und die Lohnansprüche betroffener Migrant\_innen in Deutschland

Ein Teil der Arbeitsmigrant\_innen in Deutschland ist von schwerer Arbeitsausbeutung betroffen. Diese Menschen kommen aus Osteuropa, aber auch aus Ländern außerhalb der EU. Das genaue Ausmaß ist nicht bekannt. Beratungsstellen in Deutschland, die von Arbeitsausbeutung betroffene Menschen unterstützen, haben seit Jahren einen hohen Zulauf. Die Betroffenen klagen über **Löhne weit unterhalb des Mindestlohns**, Arbeitgeber\_innen führen keine Sozialabgaben für sie ab. Zum Teil sind ihre Unterkünfte menschenunwürdig. Sie müssen eine **Vielzahl unbezahlter Überstunden** leisten und Arbeitgeber\_innen halten sie **mit Drohungen oder durch Gewalt** davon ab, sich Hilfe zu suchen oder das Arbeitsverhältnis zu verlassen. Fälle von schwerer Arbeitsausbeutung sind aus vielen Branchen bekannt, beispielsweise **der Baubranche, der Fleischproduktion, der Pflege oder der Prostitution**.

Für die Betroffenen hat der ausbleibende Lohn existenzielle menschenrechtliche Folgen: Sie müssen trotz Erwerbsarbeit unter der Armutsgrenze leben, sind zum Teil von Obdachlosigkeit bedroht und damit anfällig für erneute Ausbeutung. Zugleich haben die Menschen nur geringe Chancen, ihre Lohnansprüche arbeitsgerichtlich durchzusetzen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat für diesen Bericht eine qualitative Untersuchung durchgeführt, um zu erfahren, warum das so ist und welche Ansätze verfolgt werden könnten, damit mehr Betroffene den ihnen zustehenden Lohn erhalten. Dazu wurden **Interviews mit 33 Arbeitsmigrant\_innen** geführt, die in den vergangenen fünf Jahren von Arbeitsausbeutung betroffen waren. Deren Schilderungen wurden ergänzt durch **Aussagen von Expert\_innen aus Fachberatungsstellen für mobile Arbeitnehmer\_innen und Gewerkschaften sowie Rechtsanwält\_innen**.

Einerseits ist in Politik und Verwaltung das Bewusstsein für schwere Arbeitsausbeutung gestiegen. So wurden – auch im Kontext des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte – Maßnahmen getroffen, um die Position von Arbeitnehmer\_innen zu stärken, ihren Lohn einzuklagen. Dazu gehören **Gesetzesänderungen gegen den Missbrauch von Leiharbeit und Werkverträgen** sowie branchenspezifische Regelungen wie das **Gesetz zum Arbeitnehmerschutz in der Fleischindustrie**. Auch die EU-Kommission plant Maßnahmen zur besseren Umsetzung der Rechte von Arbeitnehmer\_innen, etwa durch eine europäische Arbeitsbehörde und eine Reform der Entsenderichtlinie.

Andererseits verbessern diese Einzelmaßnahmen die Situation von betroffenen Arbeitsmigrant\_innen nicht grundlegend. Die vom Institut durchgeführten Interviews mit Betroffenen zeigen, **wie schwer es für sie ist, vor ein Arbeitsgericht zu gehen und dort ihr Recht einzuklagen**. Betroffene können die Sprache nicht, ihnen fehlt Wissen über ihre Rechte und das Rechtssystem in Deutschland. Dazu kommen die finanzielle Notlage sowie ein erschwerter Zugang zu Beratungsstellen. Wenn sie es schaffen, ein Arbeitsgerichtsverfahren anzustrengen, stellen fehlende schriftliche Arbeitsverträge, gefälschte Lohnabrechnungen oder fehlende Zeug\_innen eine hohe Hürde dar. Selbst wenn ihnen am Ende des Verfahrens der Lohn zugesprochen wird, kann ein solches Urteil häufig nicht vollstreckt werden, wenn die Arbeitgeber\_innen in die Insolvenz gehen oder für die Behörden nicht mehr auffindbar sind und unter anderem Namen eine neue Firma gründen.

All das zusammen führt zu einer **strukturellen Unterlegenheit gegenüber den Arbeitgeber\_innen**. Andere europäische Länder begegnen diesem Machtgefälle zwischen Arbeitgeber\_in und Arbeitnehmer\_in mit einer Stärkung der Position von Arbeitnehmer\_innen. Sie haben zum Teil den kollektiven Rechtsschutz über ein Verbandsklagerecht von Gewerkschaften eingeführt. Das berechtigt diese, im Sinne der Arbeitnehmer\_innen gesetzliche Mindeststandards im Arbeitsrecht durchzusetzen. Andere Länder gehen noch darüber hinaus und verleihen Behörden die Befugnis, individuelle Lohnansprüche stellvertretend für Arbeitnehmer\_innen einzuklagen.

Entsprechende Instrumente gibt es im deutschen Recht nur vereinzelt; die vorhandenen sind zudem nicht geeignet, die Möglichkeiten der Arbeitnehmer\_innen, ihren Lohn einzuklagen, grundlegend zu verbessern.

Das Institut befragte Expert\_innen, welche rechtlichen Instrumente zur Stärkung der Durchsetzung von Lohnansprüchen eingesetzt werden könnten – auch mit Blick auf die Erfahrungen in anderen Staaten. Die Analyse zeigt, dass ein **Gesamtkonzept** erforderlich ist, das die strukturelle Unterlegenheit der Betroffenen berücksichtigt. Elemente eines solchen Konzepts können **Verbandsklagemöglichkeiten**, rechtliche Möglichkeiten (juristischer) Personen, die individuellen Rechte Betroffener einzuklagen, sowie die Stärkung des individuellen Rechtsschutzes darstellen. Mit Blick auf Letzteres sollten Maßnahmen zur Verbesserung **des Zugangs Betroffener zum Gericht**, die **Schärfung von Dokumentationspflichten** für die Arbeitgeber\_innen in prekären Arbeitsverhältnissen und **Beweislasterleichterungen** näher untersucht werden. Die Diskussion und Entwicklung eines solchen Gesamtkonzeptes könnte zum Beispiel unter der Federführung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung unter Beteiligung von Fachkreisen vorangetrieben werden.

### 3 Zwang in der allgemeinen Psychiatrie für Erwachsene

Alle Menschen möchten über ihre Gesundheit, über sich selbst und ihren Körper entscheiden können – dies gilt auch für Menschen mit psychosozialen Behinderungen. Diese Menschen können in allgemeinpsychiatrischen Einrichtungen **verschiedenen Formen von Zwang** ausgesetzt sein, etwa der Einweisung in eine psychiatrische Einrichtung („Unterbringung“), der ärztlichen Zwangsbehandlung und weiterer Zwangsmaßnahmen wie der Fixierung am Bett, medikamentöser Sedierung oder Isolation. Diese Maßnahmen wurden in den letzten Jahren zunehmend kritisiert – sowohl von der Fachöffentlichkeit als auch von UN-Menschenrechtsorgans und Gerichten. Zwangsmaßnahmen sind **erhebliche Eingriffe in die körperliche und seelische Unversehrtheit sowie in Freiheit**

**und Autonomie eines Menschen.** Unter den Menschen mit Psychiatrie-Erfahrungen ist die Meinung über die Anwendung von Zwang nicht einhellig – auch nicht unter denen, die Zwang am eigenen Leibe erlebt haben: Das Spektrum reicht von fundamentaler Gegnerschaft bezüglich Zwang über Ambivalenz bis hin zur Billigung, dass man sich im Einzelfall nicht anders zu helfen weiß. Teilweise halten Psychiater\_innen und Pflegekräfte Zwangsmaßnahmen in bestimmten Situationen für unvermeidbar, etwa um eine Behandlung zu ermöglichen, Selbstgefährdung der Betroffenen zu verhindern oder um sich selbst zu schützen. Gleichzeitig stellt eine neue Leitlinie für medizinisches Personal die Verhinderung von Zwang in den Vordergrund.

Internationale Menschenrechtsorgans, insbesondere der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, gehen von einem **absoluten Verbot von Zwangsmaßnahmen** aus. Andere, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und das Bundesverfassungsgericht, halten Zwangsmaßnahmen **als letztes Mittel („ultima ratio“)** für **zulässig** und haben strenge rechtliche Anforderungen an ihre Anwendung formuliert. So hat sich das **Bundesverfassungsgericht** seit 2011 mit Teilaspekten von Zwang beschäftigt. Es entschied zuletzt im Sommer 2018, dass Fixierungen, also Fesselungen von Patient\_innen durch mechanische Vorrichtungen (Gurte, Riemen etc.), richterlich genehmigt und genau dokumentiert werden müssen. Die Vorgabe: Ein\_e Mitarbeiter\_in der Einrichtung muss die fixierte Person durchgängig persönlich begleiten und in kurzen Abständen einschätzen, ob die Fixierung noch notwendig ist. Auch wenn Deutschland nicht dem auf UN-Ebene erhobenen Ruf nach einem absoluten gesetzlichen Verbot von Zwangsmaßnahmen folgen sollte, muss es also sein gesamtes psychiatrisches Versorgungssystem überprüfen und konsequent am Gebot der Vermeidung von Zwang ausrichten.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat für den Bericht zusammengefasst, was die grund- und menschenrechtlichen Anforderungen an die allgemeinpsychiatrische Versorgung sind, wie Zwangsmaßnahmen derzeit rechtlich in Deutschland ausgestaltet sind, welche Daten zum

Ausmaß der Anwendung von Zwang in psychiatrischen Einrichtungen in Deutschland zur Verfügung stehen und welche Ansätze in Wissenschaft und Praxis diskutiert und erprobt werden, um psychiatrische Versorgung ohne Zwang oder jedenfalls mit deutlich weniger Zwanganwendung zu gestalten.

Das Ergebnis: **Die rechtlichen Regelungen sind bundesweit sehr unterschiedlich**; die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts sind bislang weder auf Bundesebene noch in allen Bundesländern umfassend und explizit in die Gesetze aufgenommen worden. Zum Teil finden sich in den Landesgesetzen zudem weitere menschenrechtlich problematische Regelungen. Etwa kann ein Mensch in Baden-Württemberg von Freitag bis Dienstag bis zu 120 Stunden ohne richterliche Genehmigung zwangsweise in einer psychiatrischen Einrichtung festgehalten werden – trotz der Vorgabe des Grundgesetzes, dass ein Freiheitsentzug unverzüglich richterlich geprüft werden muss (Artikel 104 Abs. 2 S. 2 GG).

Es gibt **keine verlässlichen Daten** zu Zwang in der allgemeinen Psychiatrie in Deutschland: Wieviele Menschen sind betroffen? Welche Zwangsmaßnahmen werden von wem und wie lange durchgeführt? Statistisch erfasst wird nur ein kleiner Teil der Zwangsmaßnahmen und der Unterbringungen in allgemeinpsychiatrischen Einrichtungen. Es gibt jedoch **große Unterschiede in den Bundesländern** mit Blick auf die Unterbringung in psychiatrischen Kliniken pro 1.000 Einwohner\_innen. Hier ist die Quote in den östlichen Bundesländern erheblich niedriger als in den westlichen. Die meisten Unterbringungsverfahren im Verhältnis zur Einwohnerzahl gibt es in Schleswig-Holstein, die wenigsten in Sachsen. Zu berücksichtigen ist bei diesen Zahlen allerdings, dass ein erheblicher Teil der Zwangsmaßnahmen in Deutschland ohne gerichtliche Genehmigungen erfolgt, insbesondere in Notfällen, und deshalb in den Statistiken nicht sichtbar wird. Positiv hervorzuheben sind deshalb Ansätze in Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen. Hier werden Daten zur Anwendung und Ausgestaltung von Zwangsmaßnahmen direkt bei den Einrichtungen erhoben. Baden-Württemberg erhebt dabei die umfassendsten Daten.

Die Vorgaben des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen wie auch die des Bundesverfassungsgerichts stellen große Anforderungen an das gesamte System allgemeinpsychiatrischer Versorgung in Deutschland. Wie kann die ambulante und stationäre Versorgung so umgebaut werden, dass sie von vornherein auf Hilfe und Behandlung frei von Zwang und Gewalt abzielt? Wie kann ein System mit seinen Einrichtungen und Diensten, mit seinem ärztlichen und pflegerischen Personal, die Fähigkeit aufbauen, Zwang zu vermeiden und im gleichen Zuge gewaltfreie Hilfen und Unterstützungsformen zu schaffen? Wie kann der Patientenwillen und der Rechtsschutz für Patient\_innen gestärkt werden?

Der Bericht stellt exemplarisch **positive Entwicklungen und Konzepte in Deutschland** vor, etwa die wohn- und lebensraumnahe Versorgung von Patient\_innen durch ein **Netzwerk ambulanter Angebote** (Gemeindepsychiatrie), das „**Konzept der offenen Türen**“ in psychiatrischen Kliniken und die Stärkung von **Patientenverfügungen, Behandlungsvereinbarungen und Krisenpässen**, die eine Ausrichtung der Behandlung am individuellen Patientenwillen ermöglichen. Im Ergebnis sollten Bund und Länder die verbesserte Versorgung psychisch kranker Menschen mit Nachdruck vorantreiben – wie dies seitens der Bundesregierung bereits im Koalitionsvertrag angelegt ist. Vor dem Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Impulse und der weiterbestehenden menschenrechtlichen Problematik von Anwendung von Zwang in der allgemeinen Psychiatrie wird der Politik dringend empfohlen, für die allgemeine Psychiatrie das Ziel verbindlich vorzugeben, sich auf die Vermeidung von Zwang auszurichten und die erforderlichen Kompetenzen zu entwickeln. Hierfür sind auch die rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechend auszugestalten. Die notwendige Entwicklung der Psychiatrie hin zu Freiheit von Zwang ist durch einen gut koordinierten, institutionalisierten, mit Ressourcen angemessen ausgestatteten und partizipativen Prozess zu begleiten. Zudem ist ein effektives Monitoring aufzubauen, um den Systemwandel wirkungsvoll steuern zu können.

## 4 Rüstungsexporte: Rolle der Menschenrechte im Genehmigungsverfahren

Deutschland gehörte 2017 zu den fünf größten Rüstungsexporteurern weltweit. Menschenrechtlich besonders brisant waren dabei die Waffenexporte an Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), die 2017 die weltweit zweit- beziehungsweise viertgrößten Empfängerländer waren: In beiden Staaten ist die Menschenrechtssituation weiterhin besorgniserregend, insbesondere die Verfolgung von Minderheiten und Oppositionellen. Beide Länder sind zudem seit 2015 in führender Rolle am Jemen-Konflikt beteiligt. Für Deutschland sind beide Länder ein wichtiger Absatzmarkt für Rüstungsexporte. Allein im Jahr 2017 hat die Bundesregierung Rüstungsexporte für Saudi-Arabien in Höhe von 254 Millionen und für die VAE in Höhe von 214 Millionen Euro genehmigt. Die meisten Waffen beziehen beide Länder jedoch aus anderen Quellen.

Im **Koalitionsvertrag** für diese Legislaturperiode haben sich die Regierungsfractionen darauf festgelegt, die Standards für Rüstungsexporte zu schärfen, eine Fortentwicklung des gemeinsamen Standpunkts der EU anzustreben und keine Genehmigungen mehr für Rüstungsexporte an Staaten zu erteilen, die unmittelbar an der Militärintervention im Jemen beteiligt sind (unter anderem Saudi-Arabien, VAE und Ägypten). Mit seiner Analyse möchte das Deutsche Institut für Menschenrechte einen Beitrag für die von der Regierung vorgesehene Schärfung der Standards für Rüstungsexporte leisten.

Zu diesem Zweck hat es am **Beispiel des Jemen-Konflikts** untersucht, inwieweit die Genehmigungspraxis mit den rechtlichen und politischen Vorgaben zum Schutz der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in Einklang steht. Dafür wurden öffentlich zugängliche Dokumente wie Berichte der Bundesregierung, von UN-Menschenrechtsgremien und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Medienberichte ausgewertet.

Für die Genehmigung von Rüstungsexporten hatte die damalige Bundesregierung im Jahr 2000

**intern verbindliche Kriterien**, die sogenannten Politischen Grundsätze, festgelegt. Nach diesen Grundsätzen ist die Genehmigung des Exports von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern (wie beispielsweise Panzer, vollautomatische Schusswaffen, Sicherheitstechnik) zu versagen, wenn der hinreichende Verdacht besteht, dass diese im Empfängerland zu Repression oder zu systematischen Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden, wenn die Empfängerländer in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt sind oder wenn die Empfängerstaaten ihre Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht nicht erfüllen. Zudem müssen die Empfänger garantieren, dass die ihnen gelieferten Waffen im Land verbleiben (sogenannte Endverbleibsgarantien) – und nicht in andere Länder weitertransportiert werden. Nach den Politischen Grundsätzen sind alle Genehmigungsentscheidungen über Rüstungsexporte Einzelfallentscheidungen; wie genau diese von der Bundesregierung getroffen werden, ist nicht transparent.

Bei dem für diesen Bericht untersuchten Beispiel – der Genehmigung von Rüstungsexporten nach Saudi-Arabien und in die Vereinigten Arabischen Emirate seit deren Eintritt in den Jemen-Konflikt 2015 – wird deutlich, wie problematisch die **Intransparenz der Entscheidungsverfahren** ist. Quellen internationaler Organisationen, wissenschaftliche Studien und Berichte zivilgesellschaftlicher Menschenrechtsorganisationen zeigen, dass Exporte nach Saudi-Arabien und die VAE nicht im Einklang mit den Bestimmungen der Politischen Grundsätzen standen: In beiden Ländern werden die Menschenrechte systematisch verletzt, beide sind seit 2015 in einen bewaffneten Konflikt verwickelt und weder Saudi-Arabien noch die VAE erfüllen ihre Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht, wie etwa die Vermeidung bzw. Aufklärung von Militärschlägen, denen Zivilpersonen zum Opfer gefallen sind. Dennoch hat die damalige Bundesregierung weiter Rüstungsexportgenehmigungen erteilt.

Aus menschenrechtlicher Sicht bestehen weitere Lücken im Genehmigungsverfahren, beispielsweise bei der **Lizenzproduktion**. Insbesondere Schwellenländer wollen mithilfe von Lizenzen ihre eigene Rüstungsproduktion erweitern. Lizenzverträge sind zwar ebenfalls genehmigungspflichtig, allerdings können einmal erteilte Lizenzen nicht

zurückgenommen werden, selbst bei grob menschenrechts- und völkerrechtswidrigem Einsatz der in Lizenz hergestellten Waffen. Eine gravierende Regelungslücke besteht zudem, wenn in Deutschland ansässige Rüstungsunternehmen Exporte über **Tochterunternehmen in anderen Staaten mit weniger strengen Genehmigungskriterien** abwickeln. Dies tut zum Beispiel das Unternehmen Rheinmetall, das mit Hilfe von Tochterunternehmen in Italien und Südafrika Rüstungsgüter nach Saudi-Arabien exportiert hat. Deutsche Unternehmen erhöhen damit die Gefahr für den völkerrechtswidrigen Einsatz von Waffen, ohne dass dies durch das geltende Exportkontrollsystem in Deutschland unterbunden werden kann.

Menschenrechtlich wünschenswert wäre für die Schärfung der Standards ein **Rüstungsexportgesetz**, das die völker- und menschenrechtlichen Genehmigungskriterien gesetzlich verankert und auch ausländische Tochterunternehmen einschließt. Zudem sollte die Bundesregierung ihre **Entscheidungen gegenüber dem Deutschen Bundestag begründen**, um eine fachlich informierte Diskussion über die Genehmigungspraxis zu ermöglichen. Deutschland sollte sich zudem, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, in der EU dafür einsetzen, dass die europäischen Regeln gestärkt werden, ihre Einhaltung überwacht und ihre Verletzung sanktioniert wird.

## 5 Entwicklungen in Themen der vorherigen Menschenrechtsberichte

Abschließend analysiert der Bericht die Entwicklungen in einigen Themengebieten, die in den Vorjahren (2015/2016 und 2016/2017) näher beleuchtet wurden.

### Flucht

Der **Familiennachzug zu Geflüchteten** war bereits Thema der Berichte 2015/2016 und 2016/2017. Im aktuellen Berichtszeitraum erfolgten weitere Rechtsentwicklungen: Zunächst wurde die Aussetzung des Familiennachzugs verlängert und zum 1. August 2018 in engen Grenzen wieder zugelassen. Seitdem gilt für den Nachzug zu subsidiär Schutzberechtigten eine Kontingentierung auf

1000 Personen im Monat. Entscheidungskriterien sind dabei humanitäre Gründe, sowohl auf Seiten der in Deutschland lebenden Familienmitglieder als auch bei den Familienangehörigen im Ausland. Eine Einschätzung, wie diese Kriterien in der Praxis angewendet werden, ist derzeit noch nicht möglich. Ein Kontingent von nur 1000 Menschen im Monat führt angesichts der zuvor geltenden, mehr als zwei Jahre andauernden Aussetzung des Familiennachzugs zu langen Wartezeiten. Die Folge: Die Betroffenen leben weiter in großer Ungewissheit. Das birgt die Gefahr, die Integration der geflüchteten Menschen in Deutschland weiter zu erschweren, und kann insbesondere bei unbegleiteten Minderjährigen zu erheblichen psychischen Belastungen führen.

Der Zugriff staatlicher Stellen auf die **Daten Geflüchteter** wurde im Berichtszeitraum erneut ausgeweitet. Dazu gehört auch die Befugnis zum Auslesen von Datenträgern wie den Smartphones von Asylsuchenden zur Prüfung von Identität und Staatsangehörigkeit. Diese Auswertung ist Teil der wachsenden Technisierung des Asylverfahrens, zu der auch Werkzeuge zur automatisierten Gesichtserkennung, Dialekterkennung sowie zur Transliteration und -analyse von Namen gehören. Die wachsende Verarbeitung von Daten von Geflüchteten und die Technisierung des Verfahrens verfolgen legitime Ziele. Allerdings werden die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen und Risiken für die Betroffenen bislang wenig diskutiert. So vertrauen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder die Ausländerbehörden auf die Treffsicherheit neuer Verfahren, während es für Betroffene schwieriger wird, sich gegen Fehler dieser Technologien rechtlich zu wehren.

Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der auch für die Beschränkung von Menschenrechten gilt, muss die **unterstützte Rückkehr** Vorrang gegenüber der Abschiebung nicht bleibeberechtigter Personen haben. Im Berichtszeitraum lag die Zahl der abgeschobenen Personen höher als die Zahl der Personen, die eine Förderung zur unterstützten Rückkehr in Anspruch genommen haben. Gleichzeitig wurden Rückkehrprogramme ausgeweitet. Mit dem Förderprogramm „Perspektive Heimat“ verknüpft die Bundesregierung Rückkehr und deutsche Entwicklungszusammenarbeit, um die Reintegration vor Ort zu fördern. Belastbare

Daten zur Wirksamkeit der Rückkehrförderprogramme werden nach wie vor nicht erhoben.

Insgesamt dominierte jedoch im Berichtszeitraum die verstärkte **Abschiebung** von ausreisepflichtigen Personen. Dabei werfen sowohl die verschärfte Rechtslage (insbesondere die Ausweitung der Abschiebungshaft für bestimmte Personengruppen) als auch die Abschiebungspraxis (insbesondere die Aufhebung des Abschiebungsstopps nach Afghanistan) aus menschenrechtlicher Sicht Fragen auf. Gerichte müssen sich deshalb zunehmend mit der Rechtmäßigkeit von Abschiebungen beschäftigen.

## Wahlrechtsausschlüsse für Menschen mit Behinderungen

Der Bericht 2015/2016 setzte sich ausführlich mit den Wahlrechtsausschlüssen auf Bundes- und Landesebene auseinander. Im aktuellen Berichtszeitraum gab es **positive Entwicklungen**: Nach Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben nun drei weitere Bundesländer – Bremen, Hamburg und Brandenburg – die Wahlrechtsausschlüsse für Menschen, die unter dauerhafter Betreuung in allen Angelegenheiten stehen, entsprechend der UN-Behindertenrechtskonvention aufgehoben. Auch die Ausschlüsse von schuldunfähigen Straftäter\_innen, die sich auf richterliche Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, wurden – soweit noch vorhanden – aufgehoben. Der **Koalitionsvertrag** sieht vor, den Ausschluss vom Wahlrecht für Menschen unter Betreuung auch auf Bundesebene aufzuheben, lässt jedoch die zweite Gruppe, nämlich die in einem psychiatrischen Krankenhaus Untergebrachten, unerwähnt.

## Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

Die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) war eines der Schwerpunktthemen im Bericht 2015/2016. Der NAP befindet sich nun **im zweiten Jahr seiner Umsetzung**. Für eine grundsätzliche Auswertung ist es noch zu früh, da alle eingeleiteten Prozesse am Anfang stehen. Im Mittelpunkt steht unter anderem die Frage, wie Unternehmen ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht umsetzen

können, das heißt wie sie sicherstellen, dass ihre Tätigkeiten keine nachteiligen Wirkungen auf die Menschenrechte haben. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung stellt für den Fall, dass die Selbstverpflichtung der Unternehmen zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht nicht ausreicht, eine gesetzliche Regelung auf nationaler Ebene in Aussicht. Sie will sich außerdem für eine Regelung auf europäischer Ebene einsetzen.



# 1 Deutschland im Menschenrechtssystem

## In Kürze

- Deutschland hat zahlreiche internationale und europäische Menschenrechtsverträge ratifiziert und sich damit zu deren Einhaltung verpflichtet.
- Begrüßenswert ist die im Oktober 2017 erfolgte Ratifikation der Europaratskonvention zu Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Istanbul-Konvention).
- Im Jahr 2018 hat sich Deutschland zum dritten Mal einer Überprüfung durch den UN-Menschenrechtsrat unterzogen. Empfehlungen anderer Staaten an Deutschland bezogen sich insbesondere auf rassistische Diskriminierung, Hasskriminalität und Hass-Rede sowie die Situation von Geflüchteten und Fragen der Geschlechtergerechtigkeit.

## 1.1 Die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands

Das Grundgesetz (GG) enthält in Artikel 1 Absatz 2 das Bekenntnis zu „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft“. Deutschland hat sich mit der Mitgliedschaft im Europarat und den Vereinten Nationen (United Nations, UN) sowie mit der Ratifikation zahlreicher Menschenrechtsverträge in das europäische und das internationale Menschenrechtssystem eingebunden.

Dabei hat sich Deutschland sowohl internationalen Verträgen im Rahmen der Vereinten Nationen – zum Beispiel dem UN-Zivilpakt, dem UN-Sozialpakt und der UN-Behindertenrechtskonvention – als auch europäischen Menschenrechtsverträgen – zum Beispiel der Europäischen Menschenrechtskonvention oder im Oktober 2017 der Europaratskonvention zu Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Istanbul-Konvention, siehe Infokasten) – unterworfen. Zudem ist Deutschland im Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union (EU) an die EU-Grundrechtecharta gebunden. Die aus den Menschenrechtsverträgen entstehenden Rechte und Verpflichtungen sind völkerrechtlich verbindlich und bilden die

Grundlage für individuelle Rechtspositionen aller Menschen unter deutscher Hoheitsgewalt.

### Ratifikation der Istanbul-Konvention

Im Oktober 2017 hat Deutschland die Europaratskonvention zu Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Istanbul-Konvention) ratifiziert. Die Istanbul-Konvention ist am 1. Februar 2018 für Deutschland in Kraft getreten. Damit verpflichtet sich Deutschland, ein wichtiges Übereinkommen zum menschenrechtlichen Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt umzusetzen.

Der Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen enthält den Auftrag, die Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention umzusetzen. Derzeit geplant ist unter anderem ein Aktionsprogramm zur Prävention und zur Unterstützung von Frauen und Kindern, die von Gewalt betroffen sind. Außerdem sollen die Hilfsstrukturen verbessert werden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die völkervertragsrechtlichen Menschenrechtsgarantien auch als Auslegungshilfe heranzuziehen, um Inhalt und Reichweite der grundgesetzlich garantierten Grundrechte zu bestimmen. Die internationalen Menschenrechtsstandards sind daher auch in den Verfahren vor deutschen Gerichten zu berücksichtigen – und finden in den vergangenen Jahren zunehmend Eingang in die Rechtsprechung in Deutschland.

Jenseits individuell einklagbarer Rechtspositionen machen die Menschenrechte auch Vorgaben einerseits für die Gestaltung von politischen Prozessen, die transparent, inklusiv und diskriminierungsfrei ablaufen sollen, und andererseits die verbindliche Zielvorgabe der weitestgehenden Gewährleistung der Menschenrechte.

Menschenrechte sind für Staaten nicht nur auf ihrem eigenen Territorium bindend, sondern auch im Rahmen internationalen staatlichen Handelns. Dies gilt sowohl für Handeln außerhalb des Staatsgebietes, beispielsweise im Rahmen von Marineeinsätzen im Mittelmeer oder der Entwicklungszusammenarbeit, als auch für das Handeln in internationalen Organisationen (zum Beispiel bei

der Rechtsetzung in der EU oder im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen).

Welche Fortschritte die Staaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen auf diesen unterschiedlichen Ebenen gemacht haben, ist Gegenstand internationaler Überprüfungsverfahren. Ausschüsse unabhängiger Expert\_innen (Fachausschüsse) in den Vereinten Nationen und im Europarat überprüfen die Vertragsstaaten regelmäßig und geben Empfehlungen ab. Einen Überblick über die Empfehlungen an Deutschland aus den Überprüfungsverfahren im Berichtszeitraum (Juli 2017 bis Juni 2018) gibt Kapitel 1.2.1. Im Anschluss beleuchtet Kapitel 1.2.2 die Überprüfung Deutschlands im Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren der Vereinten Nationen, welches im Berichtszeitraum zum dritten Mal stattfand.

## 1.2 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechtsgremien und -institutionen

Mit der Ratifikation von Menschenrechtsverträgen gehen Pflichten für Deutschland einher: Als Vertragsstaat verpflichtet es sich dazu, die festgeschriebenen Normen einzuhalten und über die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen regelmäßig Bericht zu erstatten. Dieser sogenannte Staatenbericht bildet – zusammen mit Parallelberichten der Zivilgesellschaft und der Nationalen Menschenrechtsinstitution – die Grundlage für Empfehlungen, die die Fachausschüsse zu den einzelnen Menschenrechtsverträgen gegenüber Deutschland aussprechen. Das Berichtsverfahren ist dabei – je nach Menschenrechtsvertrag – zeitlich unterschiedlich getaktet. In der Regel muss Deutschland den

Fachausschüssen alle vier bis fünf Jahre Bericht über die Umsetzung des jeweiligen Menschenrechtsvertrags erstatten.

Darüber hinaus gibt es für einzelne Betroffene teilweise die Möglichkeit, sich bei den Fachausschüssen der UN-Menschenrechtsverträge über Menschenrechtsverletzungen zu beschweren (sogenannte Individualbeschwerdeverfahren). Im Fall systematischer oder schwerer Menschenrechtsverletzungen können einige Fachausschüsse auch Untersuchungsverfahren durchführen. Im Berichtszeitraum wurden keine Individualbeschwerden gegen Deutschland entschieden<sup>1</sup> oder Untersuchungsverfahren abgeschlossen.<sup>2</sup>

Eine Sonderstellung nimmt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ein, der die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) überwacht. Als ständiger Gerichtshof nimmt er Individual- sowie Staatenbeschwerden entgegen und trifft rechtsverbindliche Entscheidungen. Das Ministerkomitee des Europarates überwacht den Vollzug der Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.<sup>3</sup>

Im Berichtszeitraum Juli 2017 bis Juni 2018 stellte der EGMR in vier von 16 Urteilen in Verfahren gegen Deutschland eine Rechtsverletzung durch Deutschland fest. Diese betrafen Rechtsverletzungen nach Artikel 3 (Verbot der Folter und Misshandlung) und Artikel 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit).

1 In der Rechtsprechungsdatenbank „ius menschenrechte“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte sind ausgewählte Entscheidungen internationaler Spruchkörper, wie der UN-Fachausschüsse, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union abgebildet: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/rechtsprechungsdatenbank-ius-menschenrechte/>

2 Da die Untersuchungsverfahren vertraulich sind, gibt es keine öffentlich zugänglichen Informationen über ihre Eröffnung.

3 Aktueller Bericht des Europarats zur Umsetzung der Urteile 2017: <https://rm.coe.int/annual-report-2017/16807af92b> (abgerufen am 21.09.2018).

### Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: Hentschel und Stark gegen Deutschland

Aus den Entscheidungen des EGMR im Berichtszeitraum ist das Urteil vom 09. November 2017 im Fall Hentschel und Stark gegen Deutschland hervorzuheben. Das Urteil betrifft eine Problematik, zu der internationale Menschenrechtsgremien wie der UN-Menschenrechtsausschuss<sup>4</sup> oder der Ausschuss zur Verhütung von Folter des Europarates<sup>5</sup> wiederholt Empfehlungen ausgesprochen haben. Verhandlungsgegenstand war das Verbot von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Artikel 3 EMRK). Im konkreten Fall ging es um den Vorwurf der Misshandlung zweier Fußball-Fans durch Polizeikräfte im Nachgang zu einem Stadionbesuch im Dezember 2007. Der EGMR sah den Misshandlungsvorwurf nicht als zweifelsfrei bestätigt an. Der Gerichtshof stellte aber Mängel bei der Aufklärung der mutmaßlichen Misshandlung fest, weil die Vorwürfe nicht effektiv untersucht wurden. Grund dafür war, dass die an dem Einsatz beteiligten Bereitschaftspolizist\_innen nicht identifiziert werden konnten, da sie keine individuelle Kennzeichnung trugen. Dies hätte durch hinreichend gründliche Ermittlungen kompensiert werden müssen. Es wurden zum Beispiel nicht alle am Einsatz beteiligten Beamt\_innen befragt.

Der Fall zeigt, dass das Fehlen einer individuellen Kennzeichnung von Polizist\_innen, die aufgrund ihrer Schutzausrüstung nicht eindeutig identifizierbar sind, die staatliche Gewährleistung der verfahrensrechtlichen Garantien aus Artikel 3 EMKR erheblich erschwert. In zehn Bundesländern gilt bereits eine individuelle Kennzeichnungspflicht für geschlossene Einheiten;<sup>6</sup> Hamburg hat die Einführung einer solchen Kennzeichnungspflicht angekündigt. Der Bund und die übrigen Länder sollten das EGMR-Urteil zum Anlass nehmen, diesem Weg zu folgen. Die Rechte der betroffenen Beamt\_innen lassen sich dabei durch Systeme chiffrierter Kennzeichnung (zum Beispiel Ziffern statt Namen) schützen, wie sie auch der EGMR vorschlägt.

Die Deutschland betreffenden Verfahren vor dem EGMR werden durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz jährlich in dem Bericht über die Rechtsprechung des EGMR und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland aufgearbeitet.<sup>7</sup> In einem zweiten Bericht, dem Bericht über die Rechtsprechung des EGMR in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland, werden ausgewählte Verfahren gegen andere Vertragsstaaten und ihre Relevanz für Deutschland diskutiert.<sup>8</sup>

Ausführliche Informationen zu allen Menschenrechtsinstrumenten und Dokumente zu den jeweiligen Staatenberichtsverfahren und Individualbeschwerden finden sich auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte.<sup>9</sup> Einen Überblick über die Berichtspflichten Deutschlands geben die nachfolgenden Tabellen.

4 UN, Menschenrechtsausschuss (2012), Rn. 10.

5 Europarat, Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (2017), S. 19.

6 Berlin, Brandenburg, Hessen und Schleswig-Holstein haben eine allgemeine polizeiliche Kennzeichnungspflicht durch Namens- oder Nummernschilder eingeführt. In Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen gilt nur eine Pflicht zur Nummernkennzeichnung innerhalb von geschlossenen Einheiten.

7 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2017).

8 Sauer (2017).

9 Deutsches Institut für Menschenrechte: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/>

## Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschland
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt, ICCPR)	23.03.1976	Ja, gemäß 1. Zusatzprotokoll	2011	2012	Fällig 2018. Die Liste der zu behandelnden Themen (list of issues prior to reporting) liegt vor.
Zivilpakt 2. Zusatzprotokoll (Abschaffung der Todesstrafe)	18.11.1992	Ja, gemäß Art. 5	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt, ICESCR)	03.01.1976	Nein, da keine Ratifizierung des Zusatzprotokolls durch Deutschland	2017	September 2018	Fällig 2023 Zwischenbericht 2020 fällig
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)	15.06.1969	Ja, gemäß Art. 14	2013	2015	Fällig 2018
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)	09.08.1985	Ja, gemäß Zusatzprotokoll	2015	2017	Fällig 2021 Zwischenbericht 2019 fällig
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)	31.10.1990	Ja, gemäß Art. 22	Deutschland beantwortete den Fragenkatalog des CAT-Ausschusses im Juli 2017; dies ersetzt den 6. Staatenbericht	2011	Fällig 2019
Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Einrichtung eines nationalen unabhängigen Besuchsgremiums)	03.01.2009	Kein Individualbeschwerdeverfahren	Internationaler und nationaler Kontrollmechanismus	Besuch in Deutschland im April 2013	Kein Staatenberichtsverfahren
Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC)	05.04.1992	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2010	2014	Fällig 2019
1. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinder in bewaffneten Konflikten)	13.01.2005	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2007	2008	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschland
2. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderhandel)	15.07.2009	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2013	2014	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention
Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICRMW)	Nicht ratifiziert	Nein (Möglichkeit gemäß Art. 77)	-	-	-
Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Fakultativprotokoll (CRPD)	26.03.2009	Ja, gemäß Zusatzprotokoll	2011	2015	Fällig 2019
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CPED)	23.10.2010	Ja, gemäß Art. 31	2013	2014	Fällig 2020

## Weitere menschenrechtliche Überprüfung im Rahmen der Vereinten Nationen

Verfahren	Überprüfung Deutschlands seit	Letzter Staatenbericht Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschland
Allgemeines Länderüberprüfungsverfahren (UPR)	2007	2013	2018	2022/2023
Hochrangiges Politisches Forum zur Überprüfung der Nachhaltigkeitsziele (SDGs)	2013	2016	Keine Empfehlungen vorgesehen	Selbstverpflichtung Deutschlands zu Bericht 2021

## Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter (Staaten-)Bericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster (Staaten-)Bericht Deutschlands
Europäische Sozialcharta (ESC)	26.02.1965	Dezember 2017	Januar 2018	Jährlich, aber jeweils nur Teile der ESC
Revidierte Europäische Sozialcharta	Unterzeichnet am 29.06.2007, noch nicht ratifiziert	-	-	-
Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta (Kollektivbeschwerden)	Nicht ratifiziert	-	-	-
Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen	01.01.1999	Februar 2018	2014	2021
Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	01.02.1998	2014	2016	Fällig 2019
Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt	01.02.2018	-	-	-
Konvention des Europarates gegen Menschenhandel	01.04.2013	2015	2015	2019

## Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter Besuch in Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland
Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)	01.06.1990	2015	2017
Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), eingerichtet vom Europarat 1993	Kein Abkommen	2013	Bericht 2014 Zwischenbericht 2017

## Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten<sup>10</sup>

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar
Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)	03.09.1953	Ja (EGMR)
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 1 (Recht auf Achtung des Eigentums, auf Bildung und auf faire und geheime Wahlen)	13.02.1957	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 4 (Freizügigkeitsrecht und Ausweisungsschutz)	01.06.1968	Ja, gemäß Art. 6 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 6 (Verbot der Todesstrafe)	01.08.1989	Ja, gemäß Art. 6 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 12 (Grundsätzliches Diskriminierungsverbot)	Unterzeichnet am 04.11.2000, noch nicht ratifiziert	Nein
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 13 (Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen)	01.02.2005	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll

Eine Übersicht aller Empfehlungen, die von den Vertragsorganen (Fachausschüssen zu den Menschenrechtsabkommen) an Deutschland ausgesprochen wurden, findet sich – sortiert nach Themenbereichen – auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte.<sup>11</sup>

Im Berichtszeitraum (1. Juli 2017 bis 30. Juni 2018) wurden ein europäisches und ein internationales Überprüfungsverfahren zur Menschenrechtslage in Deutschland durchgeführt.<sup>12</sup>

### 1.2.1 Europäische Sozialcharta

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte des Europarates hat 2016 überprüft, inwieweit Deutschland seinen Verpflichtungen aus der Europäischen Sozialcharta nachkommt. Dabei hat er sich in diesem Berichtszyklus insbesondere mit den Themen Gesundheit, soziale Sicherheit und sozialer Schutz beschäftigt. Der vorläufige

Abschlussbericht des Ausschusses wurde im Januar 2018 veröffentlicht.<sup>13</sup>

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte lobte Deutschland für Änderungen im Zuge der Reform des Arbeitsschutzes in den Jahren 2012 bis 2015. So wurde positiv hervorgehoben, dass das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) mit den Änderungen von Oktober 2013 psychische Belastungen als mögliche Gefährdung bei der Arbeit anerkennt. Unter § 5 Nr. 3 ArbSchG wird jetzt ausdrücklich darauf hingewiesen, dass auch psychische Belastungen bei einer Beurteilung der Arbeitsbedingungen durch Arbeitgeber\_innen berücksichtigt werden sollten. Zudem lobte der Ausschuss, dass der Schutz im Rahmen der gesetzlichen Unfallversicherung ausgeweitet wurde: So wurde im Jahr 2015 sowohl die Liste der anerkannten Berufskrankheiten als auch die vom Versicherungsschutz erfassten Personengruppen erweitert.

<sup>10</sup> Die Tabelle führt nur Zusatzprotokolle mit materiellen Rechten auf.

<sup>11</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/empfehlungen-an-deutschland/>

<sup>12</sup> Das internationale Verfahren (UPR, siehe Kapitel 1.2.2) ist formal erst nach Ende des Berichtszeitraums abgeschlossen (im September 2018). Es wird hier aber wegen seiner politischen Bedeutung mit erfasst.

<sup>13</sup> Europarat, Europäisches Komitee für Soziale Rechte (2018), S. 76.

Der Ausschuss äußerte Kritik an unterschiedlichen Aspekten des deutschen Sozialleistungssystems – unter anderem an der Höhe der Regelleistungen der Grundsicherung. Diese sei nicht im Einklang mit Artikel 13 Absatz 1 der Sozialcharta (Recht auf soziale und medizinische Assistenz), da der Regelsatz unter der Armutsgrenze liege.<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang kritisierte der Ausschuss auch die unzureichende Unterstützung Alleinerziehender in Deutschland. Die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel (monatliche Grundsicherung und Zusatzleistungen) seien ebenfalls nicht mit Artikel 13 Absatz 1 Sozialcharta vereinbar. Der Ausschuss orientierte sich dabei an der Armutgefährdungsschwelle nach Eurostat.<sup>15</sup> In Deutschland lag diese Schwelle laut Ausschuss bei 861 Euro. Die monatliche Grundsicherung im selben Jahr lag unter dieser Grenze.

Die Abbildung veranschaulicht den Überprüfungszyklus, den jeder UN-Mitgliedsstaat alle vier bis fünf Jahre durchläuft.

### 1.2.2 Allgemeines Periodisches Überprüfungsverfahren (UPR)

Im Berichtszeitraum hat sich Deutschland zum dritten Mal dem Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren (Universal Periodic Review, UPR) unterzogen.<sup>16</sup> Im Rahmen dieses Verfahrens behandelt der UN-Menschenrechtsrat regelmäßig die Menschenrechtssituation in den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen. Maßstäbe für die Überprüfung sind die UN-Charta, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie sämtliche vom jeweiligen Staat ratifizierten UN-Menschenrechtsabkommen.

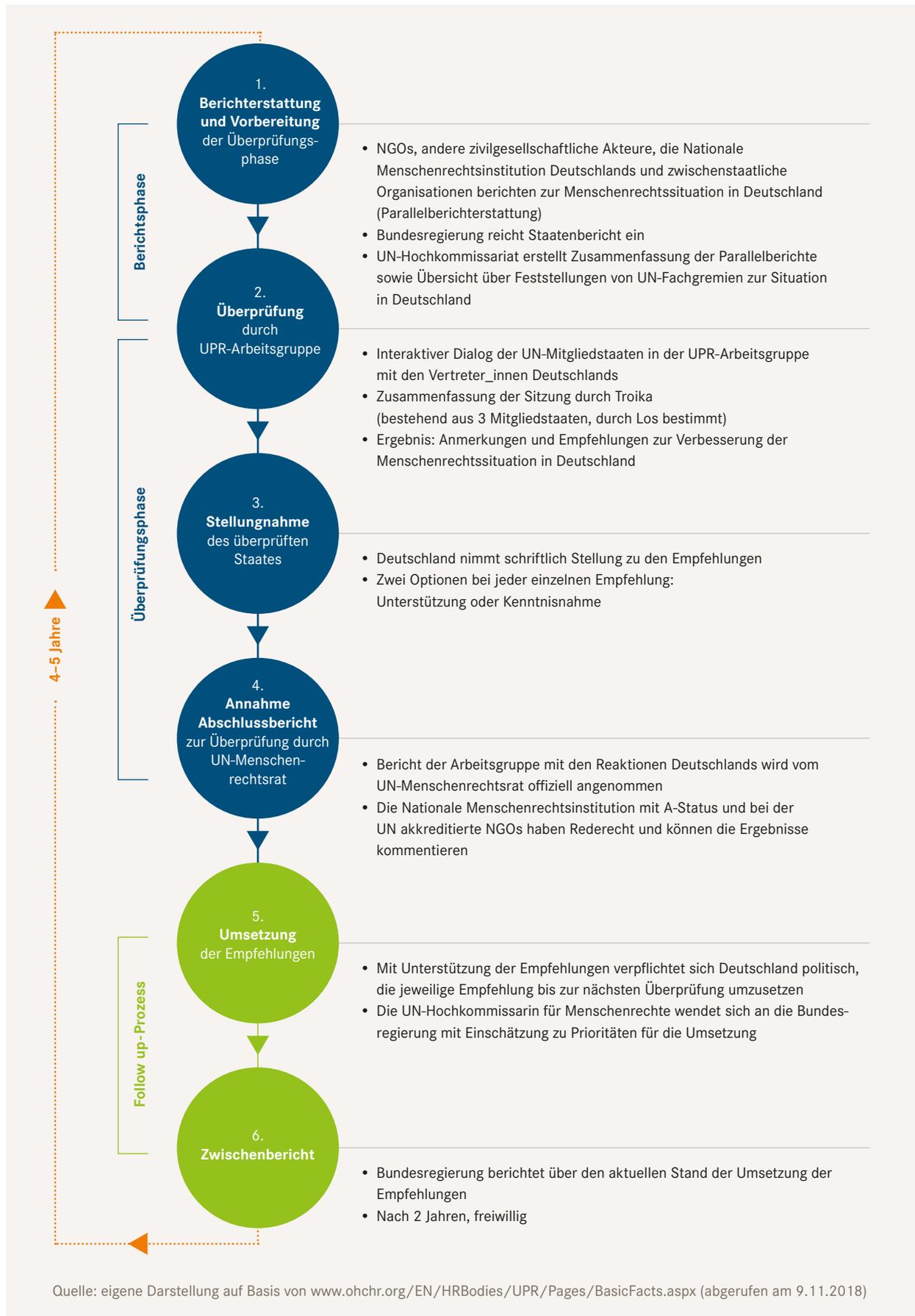
Beim UPR werden Staaten durch Staaten überprüft – und nicht von Fachausschüssen, wie es bei den Staatenberichtsverfahren zu den verschiedenen UN-Menschenrechtsverträgen (zum Beispiel der UN-Frauenrechtskonvention) der Fall ist. Dies birgt zwar die Gefahr der Politisierung des Verfahrens, sichert ihm aber auch eine höhere politische Aufmerksamkeit der Regierungen. Ziel des Verfahrens ist es, die Menschenrechtssituation vor Ort zu verbessern und die Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen zu fördern.

14 Die Aussage beruht auf Zahlen aus dem Jahr 2015, der Ausschuss forderte für den nächsten Bericht neue Zahlen an.

15 Diese ist auf 50 Prozent des nationalen verfügbaren Median-Äquivalenzeinkommens (nach Sozialleistungen) festgelegt.

16 Die erste Überprüfung fand 2009 statt, die zweite 2013.

## Allgemeines Periodisches Überprüfungsverfahren



### 1.2.2.1 Phase der Berichterstattung

Parallelberichte wurden von einer Vielzahl von Organisationen vorab eingereicht, unter anderen von zahlreichen Nichtregierungsorganisationen, dem Deutschen Institut für Menschenrechte sowie dem Europarat, der Europäische Grundrechteagentur und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.<sup>17</sup>

Die Parallelberichte sprachen ein breites Spektrum an menschenrechtlichen Themen an. Zahlreiche Berichte nahmen Bezug auf die Situation von Geflüchteten.<sup>18</sup> Im Fokus standen zudem (rassistische) Diskriminierung sowie Hasskriminalität und Hassrede.<sup>19</sup> Weitere Themen waren Fragen zur Geschlechtergerechtigkeit<sup>20</sup>, inklusive zur Diskriminierung von transgeschlechtlichen, transsexuellen und intergeschlechtlichen Menschen<sup>21</sup>, Gewaltschutz für Menschen in besonders vulnerablen Situationen<sup>22</sup>, sowie zur gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderung<sup>23</sup>. Ebenfalls eine Rolle spielte die menschenrechtliche Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen sowie Menschenrechtsverletzungen im Kontext von Armut.<sup>24</sup> Schließlich thematisierte eine Reihe von Organisationen die Beachtung

menschenrechtlicher Vorgaben bei Sicherheitsgesetzgebung und -praxis.<sup>25</sup>

Die (zu diesem Zeitpunkt geschäftsführende) Bundesregierung reichte ihren Bericht im Februar 2018 ein.<sup>26</sup> Der ressortübergreifende Abstimmungsprozess wurde vom Auswärtigen Amt gesteuert. Im Rahmen dieses Prozesses wurden auch die Zivilgesellschaft und das Deutsche Institut für Menschenrechte konsultiert. Der Regierungsbericht gibt Auskunft über zahlreiche Maßnahmen, die die Bundesregierung seit der zweiten Überprüfung 2013 eingeleitet hat, beispielsweise gesetzliche Regelungen, Projekte, Aktionspläne und Budgetentscheidungen. Ihre Wirkung wird nur sehr vereinzelt bewertet.<sup>27</sup> Einige in den Parallelberichten oder von UN-Vertragsausschüssen hervorgehobene Problemstellungen wurden im Bericht der Regierung nicht thematisiert:

- Anerkennung internationaler Menschenrechtsnormen: Der Bericht nennt die – aus menschenrechtlicher Sicht begrüßenswerte – Ratifizierung des UN-Anti-Korruptionsabkommens sowie der Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

17 Sämtliche Parallelberichte sind auf der Internetseite des Büros der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte abrufbar, siehe <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRGermanyStakeholdersInfoS30.aspx> (abgerufen am 21.09.2018).

18 Neben dem Parallelbericht des Instituts zum Beispiel die Berichte des Forums Menschenrechte, von Amnesty International, des Deutschen Bundesjugendrings gemeinsam mit dem European Youth Forum, der Women's International League for Peace and Freedom (Fokus auf Gewaltschutz für Flüchtlingsfrauen) oder auch der Bericht des International Rehabilitation Council for Torture Victims (Fokus auf Schutz von Folteropfern in Asylverfahren). Siehe Fußnote 17.

19 Siehe neben dem Bericht des Deutschen Instituts für Menschenrechte zum Beispiel auch die Berichte von Amnesty International, vom Lesben- und Schwulenverband in Deutschland sowie von Reporter ohne Grenzen. Siehe Fußnote 17.

20 Neben dem Bericht des Deutschen Instituts für Menschenrechte siehe hierzu den Bericht des Forums Menschenrechte. Siehe Fußnote 17.

21 Vgl. den Bericht der Bundesvereinigung Trans\* sowie die Berichte von Amnesty International und der Organisation Intersex International in Bezug auf Intersex. Siehe Fußnote 17.

22 Neben dem Bericht des Deutschen Instituts für Menschenrechte vgl. hier vor allem die Berichte der Organisation End Child Prostitution, Child Pornography & Trafficking of Children for Sexual Purposes (beide mit Fokus auf Kinder/Jugendliche) und von der Women's International League for Peace and Freedom (mit Fokus auf Umsetzung der UN-Resolution 1325). Siehe Fußnote 17.

23 Neben dem Bericht des Deutschen Instituts für Menschenrechte siehe hierzu den Bericht des Forums Menschenrechte. Siehe Fußnote 17.

24 Siehe den Bericht des Forums Menschenrechte. Siehe Fußnote 17.

25 Neben dem Bericht des Deutschen Instituts für Menschenrechte siehe die Berichte von Access Now (Fokus auf Schutz der Privatsphäre/Datenschutz) sowie von Amnesty International, dem European Center for Constitutional and Human Rights (Fokus auf Beteiligung an Drohneneinsätzen) und Reporter ohne Grenzen (Fokus auf Überwachung von Journalist\_innen). Siehe Fußnote 17.

26 Auswärtiges Amt (2018). Der Bericht besteht aus einem Hauptberichtsteil und einer Anlage mit Anmerkungen zu jeder einzelnen Empfehlung aus dem zweiten Zyklus in tabellarischer Form.

27 Ausnahmebeispiele sind die Einschätzung, dass Empfehlungen der Kultusministerkonferenz maßgeblich zu einem veränderten Verständnis von der Aufgabe, ein inklusives Bildungswesen zu etablieren, beigetragen haben (Auswärtiges Amt (2018), S. 14f.) sowie der Verweis auf eine Unterrichtung des Bundestags im Hinblick auf die Wirkungen des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 1. November 2015 (Bundestagsdrucksache 18/11540 vom 17. März 2017) in der Anmerkung zu Empfehlung 124.57 des zweiten Zyklus ((Auswärtiges Amt (2018), S. 32f. der Anlage).

- (Istanbul-Konvention) und zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Konvention). Er erläutert jedoch nicht, welche Schritte unternommen wurden, das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt von 2008 zu ratifizieren.<sup>28</sup>
- Rechtstaatlichkeit: Der Regierungsbericht stellt fest, dass verdachtsunabhängige Personenkontrollen anhand des äußeren Erscheinungsbilds (sogenanntes „racial profiling“) rechtlich verboten seien und in der deutschen Polizeipraxis nicht vorkämen. Der Bericht setzt sich dabei nicht mit den zivilgesellschaftlichen Problemanzeigen und gerichtlichen Einschätzungen der vergangenen Jahre zu dieser Frage auseinander.<sup>29</sup> Er lässt außerdem unerwähnt, dass der Gesetzgeber die Befugnisse zur Überwachung und Übermittlung von personenbezogenen Daten zwischen Sicherheitsbehörden ausgeweitet hat, und thematisiert dementsprechend auch nicht die Frage der Verhältnismäßigkeit und Kontrolle dieser Befugnisse.<sup>30</sup> Ebenfalls unerwähnt bleiben die im Jahr 2017 veranlassten Gesetzesänderungen bezüglich „Gefährdern“.<sup>31</sup>
  - Flucht/Asyl: Der Regierungsbericht zählt politische, gesetzgeberische und administrative Maßnahmen auf, die sich insbesondere auf Menschen in besonders vulnerablen Situationen und die gesellschaftliche Integration von Schutzsuchenden beziehen. Nicht erwähnt wird die zum damaligen Zeitpunkt geltende Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzbedürftige. Beim Zugang zu Schulbildung für minderjährige Schutzsuchende bleibt es bei einer Beschreibung des auf Länderebene uneinheitlichen Zustands, ohne dass Stellung bezogen wird, in welche Richtung sich die Länderegelungen aus menschenrechtlicher Sicht bewegen sollten beziehungsweise gegebenenfalls bereits bewegt haben.
  - Kinder/Jugend: Der Bericht reduziert kinder- beziehungsweise jugendspezifische Menschenrechtsfragen im Wesentlichen auf den Schutzgedanken, beispielsweise Maßnahmen zur Prävention von sexualisierter Gewalt und zur Bekämpfung des Menschenhandels mit Minderjährigen. Fragen der Beteiligung und der Stärkung von Kindern und Jugendlichen als Rechtssubjekte bleiben unbehandelt – unter anderem die Forderung, minderjährige Geflüchtete grundsätzlich als eigenständige Individuen und nicht nur als Teil ihrer Familie zu betrachten, das Mindestalter für die Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts herabzusetzen oder unabhängige und zugängliche Beschwerde- oder Ombudsstellen der Kinder- und Jugendhilfe zu schaffen.<sup>32</sup>
- Ein Themenfeld, welches der Bericht gänzlich ausblendet, sind Menschenrechtsfragen im Kontext von Armut beziehungsweise wirtschaftlich prekären Lebensverhältnissen. Problemanzeigen aus der Parallelberichterstattung wurden hier nicht aufgegriffen.<sup>33</sup> Für den Teil des Berichts, der über die Umsetzung der Empfehlungen aus dem zweiten Überprüfungszyklus informiert, kann dies insoweit nachvollzogen werden, als es zu diesem Themenfeld seinerzeit keine spezifischen Empfehlungen gab. Das Themenfeld hätte jedoch im Rahmen des Teils zu neuen und aufkommenden Problemen (im

28 Das Fakultativprotokoll ergänzt das Staatenberichtsverfahren des UN-Sozialpakts um drei Instrumente: die Individualbeschwerde, die Staatenbeschwerde sowie das Untersuchungsverfahren. Eine entsprechende Empfehlung hatte Deutschland anlässlich der zweiten Überprüfung im Jahr 2013 angenommen und sich somit dazu verpflichtet, Schritte in Richtung Ratifizierung zu unternehmen.

29 Siehe dazu exemplarisch das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 21. April 2016, Aktenzeichen: 7 A 11108/14.OVG, <https://ovg.justiz.rlp.de/de/startseite/detail/news/detail/News/pressemitteilung-nr-142016-1/> (abgerufen am 21.09.2018) und die Kampagne der Initiative Schwarzer Menschen in Deutschland: <http://isdonline.de/projekte-alt/kampagne-stop-racial-profiling/> (abgerufen am 21.09.2018).

30 Siehe die Novellierung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (§§ 22b und 22c) durch das Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 26.07.2016 (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 37, S. 1818), sowie die Novellierung des BND-Gesetzes (§§ 26–30) durch das Gesetz zur Ausland- Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes vom 23.12.2016 (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 67, S. 3346).

31 Für einen Überblick siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2017).

32 Zum Wahlalter vgl. den Parallelbericht des Deutschen Bundesjugendrings; zu den Beschwerde-/Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe vgl. den Parallelbericht des DIMR. Siehe Fußnote 17.

33 Siehe insbesondere den Parallelbericht des Forums Menschenrechte. Siehe Fußnote 17.

englischen Original „new and emerging issues“) ohne Weiteres aufgegriffen werden können.

### 1.2.2.2 Der Prüftermin – interaktiver Dialog der Staaten

Die mündliche Befassung mit dem Bericht Deutschlands fand am 8. Mai 2018 in Genf statt. Im Rahmen eines dreistündigen interaktiven Dialogs wurde der Bericht zwischen der deutschen Delegation und Vertreter\_innen von 38 Mitgliedstaaten des UN-Menschenrechtsrates sowie von 71 weiteren UN-Mitgliedstaaten mit Beobachterstatus im UN-Menschenrechtsrat öffentlich diskutiert.

Im Rahmen dieses Dialogs begegneten die Staatedelegationen der deutschen Delegation überwiegend konstruktiv und wohlwollend. Ein roter Faden, der sich durch die gesamte Sitzung zog, war die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik. Die überwiegende Mehrheit der insgesamt 109 Delegationen, die sich zu Wort meldeten, würdigte die Entscheidung der Bundesregierung in den Jahren 2015 und 2016, eine große Anzahl schutzbedürftiger Menschen in Deutschland aufzunehmen, als eine vorbildliche Geste der Humanität.

Kritik äußerten die Staaten vor allem in den Themenfeldern Rassismus und Menschenrechte von Frauen, beides Bereiche, die bereits im zweiten Zyklus im Fokus des Dialogs standen. Entsprechend groß war die Anzahl der Empfehlungen zu diesen Bereichen. Wie bereits von der Zivilgesellschaft hervorgehoben, sahen auch die Staatenvertreter\_innen dringenden Handlungsbedarf hinsichtlich der Überwindung rassistischer Diskriminierung, aber auch rassistischer Diskurse. Im Bereich der Menschenrechte von Frauen ging es den Staaten insbesondere um die fortbestehende Lohnungleichheit, die geringe Zugänglichkeit privatwirtschaftlicher und politischer Leitungsebenen für Frauen sowie die Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt.

Im Zentrum der Aufmerksamkeit stand außerdem der Schutz von Geflüchteten: Deutschland müsse gewährleisten, dass diese Zugang zu effektivem Rechtsschutz und fairen Verfahren haben,

insbesondere mittels unabhängiger Rechtsberatung. Außerdem müsse sichergestellt werden, dass vulnerable, insbesondere traumatisierte Schutzsuchende in allen Verfahrensstadien identifiziert würden. Zahlreiche Delegationen ermutigten Deutschland zudem, seine Bemühungen fortzusetzen, Geflüchtete vor gewalttätigen Übergriffen, insbesondere während ihres Aufenthalts in Erstaufnahme- und Gemeinschaftsunterkünften, zu schützen.

Darüber hinaus griffen die Staaten ein breites Spektrum an Themen auf: von Fragen aus dem Bereich Wirtschaft und Menschenrechte über die Beteiligung Jugendlicher bis hin zu der Situation von Menschen mit Behinderungen oder von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Trans und Inter. Einige Empfehlungen aus dem zweiten Zyklus wurden nahezu unverändert (wenn auch teilweise von einem anderen Staat als zuvor) wiederholt, so zum Beispiel der Appell, der Praxis des „racial profiling“ gesetzgeberisch und institutionell entgegenzuwirken, oder auch die Erinnerung an noch ausstehende Ratifizierungen internationaler Menschenrechtsverträge.

Die deutsche Delegation präsentierte sich in der Sitzung konstruktiv und selbstkritisch, besonders im Hinblick auf rassistische Diskriminierung in Deutschland. Das Eingangsstatement hob sich hier deutlich vom schriftlichen Bericht der Bundesregierung ab. Anders als der Bericht ließ die Stellungnahme einen freiheitlichen und demokratischen Staat erkennen, der selbst- und problembewusst genug ist, seine menschenrechtlichen Defizite anzuerkennen und dazu bereit ist, deren Überwindung auch anzupacken.

### 1.2.2.3 Umgang Deutschlands mit Empfehlungen der anderen Staaten

Anfang September 2018 nahm die Bundesregierung nach ressortübergreifender Abstimmung zu den Empfehlungen der Arbeitsgruppe des UN-Menschenrechtsrats schriftlich Stellung.<sup>34</sup> 209 der insgesamt 259 Empfehlungen fanden ihre Unterstützung; die 50 weiteren Empfehlungen

34 Siehe UN-Menschenrechtsrat (2018a).

nahm die Bundesregierung zur Kenntnis.<sup>35</sup> Ausdrücklich zurückgewiesen hat die Bundesregierung jedoch keine der Empfehlungen.

„Unterstützung einer Empfehlung“ bedeutet, dass die Bundesregierung die grundsätzliche Stoßrichtung der Empfehlung teilt, allerdings nicht zwangsläufig einen Handlungsbedarf anerkennt.<sup>36</sup> Es ist unklar, was die „Zur-Kenntnisnahme der Empfehlung“ bedeutet. Dies kann von Empfehlung zu Empfehlung unterschiedlich sein.<sup>37</sup> Laut der Bundesregierung ist eine „Zur-Kenntnisnahme“ aber nicht mit einer Ablehnung gleichzusetzen.<sup>38</sup> Bei beiden Kategorien ist unklar, inwieweit Deutschlands sich politisch verpflichtet, diese umzusetzen.

Im Folgenden ist aufgezeigt, wie die Bundesregierung auf die zentralen Empfehlungen des UN-Menschenrechtsrats reagiert hat.

### **Rassistische Diskriminierung, Hassrede und Gewalt**

Von Deutschland unterstützte Empfehlungen:

- Umsetzung des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus mit dem Schwerpunkt auf der Beseitigung struktureller rassistischer Diskriminierung in allen Bereichen<sup>39</sup>
- Sensibilisierung der Gesellschaft zur Verhütung rassistischer Diskriminierung sowie Schulung von Polizei und Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung.<sup>40</sup>

Zu Letzterem erläuterte die Bundesregierung, dass beim Bundeskriminalamt verstärkt Themen wie interkulturelle Kompetenz und das Bewusstsein für Rechtsextremismus behandelt würden.

- Maßnahmen gegen Hassrede sowie rassistische Äußerungen und rassistische Diskriminierung, insbesondere auch durch Vertreter\_innen der Regierung, Abgeordnete, politische Führungspersonen und Personen des öffentlichen Lebens sowie bei Verbreitung über Medien oder das Internet<sup>41</sup>

Von Deutschland zur Kenntnis genommene Empfehlungen:

- Überwindung der Praxis des „Racial Profiling“, unter anderem durch Änderung einschlägiger Rechtsvorschriften auf Bundes- und Länderebene und durch Schaffung unabhängiger Beschwerdestellen<sup>42</sup>

Hierzu führte die Bundesregierung aus, dass „Racial Profiling“ in Deutschland verboten sei und nicht praktiziert werde. Sie verwies darauf, dass in der Aus- und Fortbildung der Bundespolizei auch die internationalen Menschenrechte und interkulturelle Kompetenz im Lehrplan verankert seien.

### **Umgang mit Geflüchteten, Asyl- und Schutzsuchenden**

Von Deutschland unterstützte Empfehlungen:

- Stigmatisierung von Asylsuchenden und Geflüchteten durch politische Äußerungen

35 Die Begrifflichkeit geht zurück auf die Resolution 5/1 des Menschenrechtsrats vom 18.06.2007, Annex, Absatz 32. In den beiden ersten Zyklen des UPR verwendete die Bundesregierung eine andere Terminologie: „akzeptiert“/„Kenntnis genommen“/„zurückgewiesen“ (accepted/noted/rejected).

36 UN-Menschenrechtsrat (2018a), Absatz 3. Offen bleibt, ob dies nur für die unterstützten Empfehlungen gilt, zu denen die Bundesregierung Erläuterungen macht (die sich aber zum Teil nicht auf Handlungsbedarfe beziehen), oder auch für andere unterstützte Empfehlungen.

37 So bedeutet es teilweise, dass die Bundesregierung bis zur Sitzung des UN-Menschenrechtsrates die genannten Empfehlungen nicht abschließend prüfen konnte (unter anderem auch, weil die Empfehlungen teilweise die Zuständigkeit der Bundesländer betreffen). In anderen Fällen nannte die Bundesregierung weitere Gründe für die Zur-Kenntnisnahme, die eine teilweise oder völlige Ablehnung der empfohlenen Maßnahmen zur Folge haben. Welcher Grund jeweils bei einer zur Kenntnis genommenen Empfehlung ausschlaggebend war, bleibt weitgehend offen.

38 UN-Menschenrechtsrat (2018a), Absatz 2.

39 UN-Menschenrechtsrat (2018b), Absatz 155.88 und 155.91.

40 Ebd., Absätze 155.98 und 155.102.

41 Ebd., insbes. Absätze 155.54–60, 155.62–75, 155.93–95 und 155.104–105.

42 Ebd., Absätze 155.80–84.

verhindern sowie Drohungen, Hassverbrechen und Anschläge untersuchen, die auf diese Personengruppe abzielen, und die Tatverantwortlichen wirksam strafrechtlich verfolgen<sup>43</sup>

- Gewährleistung wirksamen Zugangs zur Justiz und zu rechtsstaatlichen Verfahren für Asylsuchende und Flüchtlinge im Einklang mit den völkerrechtlich garantierten Menschenrechten und dem internationalen Flüchtlingsrecht, insbesondere durch Zugang zu kostenloser und unabhängiger Rechtsberatung und Sicherung eines kostenlosen Rechtsbeistands bei ablehnendem Asylbescheid<sup>44</sup>
- Vermeidung der Inhaftierung von Geflüchteten und frühzeitige Identifizierung von Geflüchteten in besonders vulnerablen Situationen<sup>45</sup>
- Sicherstellen des Schulbesuchs von Kindern Schutzsuchender so bald wie möglich und in gleicher Weise wie für alle anderen Kinder in Deutschland<sup>46</sup>
- Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung für Asylsuchende und Flüchtlinge mit Behinderungen<sup>47</sup>
- Verbesserung des Zugangs von subsidiär Schutzberechtigten zu Integrationsdiensten und dem Arbeitsmarkt, Erleichterung des Familiennachzugs und Stärkung der Integrationsprogramme<sup>48</sup>
- Gewährleistung, dass alle menschenrechtlich gebotenen Maßnahmen vor der Abschiebung von Migrant\_innen und abgelehnten Asylsuchenden geprüft werden<sup>49</sup>

### **Geschlechtergerechtigkeit, einschließlich geschlechtsspezifischer Gewalt**

Von Deutschland unterstützte Empfehlungen:

- Verabschiedung einer nationalen Gleichstellungsstrategie mit konkreten Zielvorgaben, Indikatoren und Rechenschaftsmechanismen, um die strukturellen Ursachen der Ungleichheit der Geschlechter sowie geschlechtsspezifische Gewalt und diskriminierende stereotype Rollenbilder zu beseitigen und die substantielle Gleichheit von Frauen und Männern zu beschleunigen<sup>50</sup>
- Weitere Förderung der Gleichstellung von Frauen im Hinblick auf Führungspositionen im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft<sup>51</sup> und zur Schließung der geschlechtsspezifischen Lohnlücke<sup>52</sup>
- Ergreifen weiterer Maßnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt, einschließlich wirksamer strafrechtlicher Verfolgung<sup>53</sup>

Zudem teilte die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme mit, sie plane eine interministerielle Gleichstellungsstrategie, die in einen Aktionsplan zur Geschlechtergleichstellung münden solle.<sup>54</sup>

### **Bildung**

Von Deutschland unterstützte Empfehlungen:

- Beseitigung der Diskriminierung im Bildungssystem, insbesondere struktureller Diskriminierung gegenüber Migrant\_innen und anderen

43 Ebd., Absatz 155.246–252.

44 Ebd., Absätze 155.128 und 155.253.

45 Ebd., Absatz 155.254.

46 Ebd., Absatz 155.207 und 155.225.

47 Ebd., Absatz 155.232–233.

48 Ebd., Absätze 155.234 und 155.237.

49 Ebd., Absatz 155.240.

50 Ebd., Absätze 155.36, 155.43 sowie 155.47–51.

51 Ebd., Absätze 155.38, 155.40–41 und 155.174.

52 Ebd., Absätze 155.41–42 sowie 155.168–171, 155.174–175.

53 Ebd., Absätze 155.40, 155.50, 155.123 sowie 155.193–195.

54 Ebd., Anmerkungen zu den Absätzen 155.49–50.

sozial benachteiligten Gruppen und schutzbedürftigen Minderheiten<sup>55</sup>

- Schulische Inklusion von Schüler\_innen mit Behinderungen fördern, Abbau des Systems von Förderschulen und Verpflichtung der Regelschulen zur Aufnahme von Kindern mit Behinderungen<sup>56</sup>
- Menschenrechtsbildung in den Schullehrplänen als Bildungsziel verankern und in den Ländern evaluieren<sup>57</sup>

Zu den Empfehlungen bezüglich der Bekämpfung von Ungleichheit im Bildungssystem erklärte die Bundesregierung, dass es keine überzeugenden Beweise für eine dem System innewohnende strukturelle Diskriminierung gebe.<sup>58</sup>

### **Anerkennung internationaler Menschenrechtsverträge**

Von Deutschland unterstützte Empfehlungen:

- Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (von 2008)<sup>59</sup>
- Ratifikation des ILO-Übereinkommens 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker (von 1989)<sup>60</sup>

In Bezug auf beide Verträge verwies die Bundesregierung darauf, dass die Ratifikation nach dem Koalitionsvertrag angestrebt sei, dass aber die erforderlichen rechtlichen Überprüfungsverfahren zur Durchführung der Ratifikation noch nicht abgeschlossen seien.<sup>61</sup>

Von Deutschland zur Kenntnis genommene Empfehlungen:

- Ratifikation des Internationalen Übereinkommens über die Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen (von 1990)<sup>62</sup>
- Ratifikation des 12. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) (von 2000)<sup>63</sup>

Bezüglich der Wanderarbeitnehmerkonvention verwies die Bundesregierung darauf, dass diese die Definition von Migrant\_innen deutlich weiter fasse als im deutschen Recht üblich und auch irreguläre Migrant\_innen einschließe. Sie bekräftigte zugleich, dass alle Migrant\_innen die Menschenrechte aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte haben.<sup>64</sup> Bezüglich des 12. Zusatzprotokolls zur EMRK, das auf ein umfassendes, nicht mehr nur auf die in der EMRK garantierten Rechte beschränktes Diskriminierungsverbot abzielt, erklärte die Bundesregierung, dass sie abwarten wolle, wie sich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu diesem im Jahr 2000 angenommenen Protokoll entwickeln wird, um die Auswirkungen einer Ratifikation auf die deutsche Rechtsordnung bewerten zu können.<sup>65</sup>

### **1.2.2.4 Ausblick: Umsetzung der Empfehlungen**

Nach Abschluss des Verfahrens im UN-Menschenrechtsrat ist die Bundesrepublik nunmehr gehalten, die Empfehlungen aus dem UPR innerstaatlich aufzugreifen. Notwendig ist hierfür:

55 Ebd., Absatz 155.33, 155.189–190, 155.201, 155.212–213 und 155.215 (bzgl. Sinti und Roma); 155.225–229 (Universitätsbildung von Migrant\_innen).

56 Ebd., Absatz 155.188, 155.191, 155.211.

57 Ebd., Absatz 155.185–186.

58 Ebd., Annex, Anmerkung zu Absatz 155.189–190.

59 Ebd., Absatz 155.4–6.

60 Ebd., Absatz 155.8.

61 Ebd., Annex, Anmerkung zu Absätzen 155.4–6, 155.8–10.

62 Ebd., Absatz 155.1–3.

63 Ebd., Absatz 155.7.

64 Ebd., Annex, Anmerkung zu Absätzen 155.1–3.

65 Ebd., Annex, Anmerkung zu Absatz 155.7.

- 1 Klärung der Reichweite der zur Kenntnis genommenen Empfehlungen, wo erforderlich zusammen mit den Ländern
- 2 Umsetzung der Empfehlungen, sowohl der bereits gegenüber dem Menschenrechtsrat unterstützten als auch der im innerstaatlichen Verfahren (nach 1.) angenommenen. Hierfür erforderlich ist:
  - Konkretisierung der zu ergreifenden Maßnahmen
  - Klärung der jeweiligen Zuständigkeit
  - Festlegung eines Zeitrahmens
  - Priorisierung
  - Bereitstellung der gegebenenfalls erforderlichen Finanzmittel.

Für die inhaltliche Konkretisierung empfiehlt es sich, die Empfehlungen heranzuziehen, die von den unabhängigen Vertragsausschüssen der Vereinten Nationen und den Monitoring-Mechanismen des Europarates formuliert wurden.<sup>66</sup> Bei der Festlegung von Prioritäten sollten die Anregungen der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte aufgegriffen werden.<sup>67</sup>

Um diesen Prozess zu steuern, empfiehlt die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte die Einrichtung eines hochrangigen Steuerungsmechanismus durch die Regierung.<sup>68</sup> Entsprechende Empfehlungen hat die Bundesregierung im UPR-Verfahren positiv aufgenommen.<sup>69</sup> Der Bundestag hat nunmehr die Gelegenheit, sich an der Diskussion über die Ausgestaltung eines solchen Mechanismus zu beteiligen, in den – wie vom

Hochkommissariat empfohlen – er selbst und die Länder, die Zivilgesellschaft und die Nationale Menschenrechtsinstitution einbezogen werden sollten.

Der Bundestag und die Landtage können zudem die Umsetzung der Empfehlungen aktiv begleiten. Dies entspricht der Erwartung der Staatengemeinschaft und der Praxis zahlreicher Staaten.<sup>70</sup> So kann zum Beispiel der im Bundestag federführende Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe durch regelmäßige Befassung die Umsetzung der Empfehlungen systematisch nachhalten. Wenn die jeweils fachlich zuständigen Ausschüsse mitberatend beteiligt werden, wäre sichergestellt, dass das Verfahren im gesamten Parlament verankert ist und dass die Empfehlungen bei Gesetzesvorhaben berücksichtigt werden. Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte empfiehlt auch hier, dass die Expertise der Zivilgesellschaft und der Nationalen Menschenrechtsinstitution, etwa im Rahmen von Sachverständigenanhörungen, genutzt wird.

Auf diese Weise bietet die innerstaatliche Dimension des UPR-Verfahrens die Chance für eine kohärente und umfassende Menschenrechtspolitik Deutschlands. Sie würde der Ernsthaftigkeit, die Deutschland im UPR-Verfahren vor dem Menschenrechtsrat gezeigt hat, ebenso entsprechen wie der Vorreiterrolle, die Deutschland von vielen Staaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren innerhalb und außerhalb Deutschlands in der Menschenrechtspolitik zugeschrieben wird.

66 Eine Übersicht aller Empfehlungen, die von den Vertragsorganen an Deutschland ausgesprochen wurden, findet sich – sortiert nach Themenbereichen – auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/empfehlungen-an-deutschland/> (abgerufen am 9.11.2018).

67 Im dritten Zyklus neu eingeführt wurde die Praxis, dass sich die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte im Anschluss an die Verabschiedung des Abschlussberichts im UN-Menschenrechtsrat mit Anregungen für die Umsetzungsphase an die Regierung des jeweils überprüften Staates wendet. Die UN-Hochkommissarin hat die Bundesregierung dementsprechend am 2.11.2018 angeschrieben. Der Brief ist auf der Website des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte dokumentiert: [https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session30/DE/HC\\_LetterGermany\\_30Session.pdf](https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session30/DE/HC_LetterGermany_30Session.pdf) (abgerufen am 19.11.2018).

68 Ebd. S. 1. Dieses Anliegen hat das UN-Hochkommissariat im Januar 2018 näher erläutert: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/National\\_Mechanisms\\_Reporting\\_Follow-up.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/National_Mechanisms_Reporting_Follow-up.pdf) (abgerufen am 21.09.2018).

69 UN-Menschenrechtsrat 2018b, Absätze 155.29–30.

70 UN-Resolution A/HRC/RES/35/29 vom 23.6.2017 („Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review“). Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte hat gemeinsam mit der Interparlamentarischen Union ein Handbuch zur Rolle von Abgeordneten im Bereich Menschenrechte veröffentlicht. Dieses bietet Orientierung für die Beteiligung am UPR, siehe Interparlamentarische Union (2016). Siehe auch den Bericht des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte „Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review“, UN-Dok. A/HRC/38/25.

## 1.3 Literatur

**Auswärtiges Amt** (2018): Staatenbericht, vorgelegt nach Nummer 5 der Anlage zu Resolution 16/21 des Menschenrechtsrats. Berlin. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1995874/5009a675b4c24709867f3e-01685685da/180418-upr-ausstellung1-data.pdf> (abgerufen am 28.09.2018)

**Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (2017): Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2017. Berlin. [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Menschenrechte/Bericht\\_ueber\\_die\\_Rechtssprechung\\_des\\_EGMR\\_2017\\_DE.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Menschenrechte/Bericht_ueber_die_Rechtssprechung_des_EGMR_2017_DE.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 21.09.2018)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2017): Menschenrechtliche Grenzen des Freiheitsentzugs von Terrorverdächtigen. Berlin. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/POSITION/Position\\_8\\_Menschenrechtliche\\_Grenzen\\_des\\_Freiheitsentzugs.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/POSITION/Position_8_Menschenrechtliche_Grenzen_des_Freiheitsentzugs.pdf) (abgerufen am 30.08.2018)

**Europarat, Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe** (2017): Bericht an die deutsche Regierung über den Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) in Deutschland vom 25. November bis zum 7. Dezember 2015. Straßburg, CoE-Dok. CPT/Inf (2017) 13 v. 01.06.2017. <https://rm.coe.int/168071803c> (abgerufen am 08.10.2018)

**Europarat, Europäisches Komitee für Soziale Rechte (European Committee of Social Rights)** (2018): Abschließende Empfehlungen XX-2, 2017, Juli 2018 (Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Polen, Spanien, Vereinigtes Königreich) Artikel 3, 11, 12, 13, 14 der Charta von 1961 und Artikel 4 des Zusatzprotokolls. <https://rm.coe.int/compilation-of-conclusions-xxi-2-2017-by-country/1680786063> (abgerufen am 28.09.2018)

**Sauer, Heiko** (2017): Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland im Jahr 2017. Bonn. [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Menschenrechte/Bericht\\_ueber\\_die\\_Rechtssprechung\\_des\\_EGMR\\_2017\\_andere\\_Staaten.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Menschenrechte/Bericht_ueber_die_Rechtssprechung_des_EGMR_2017_andere_Staaten.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 22.08.2018)

**Interparlamentarische Union** (2016): Human rights. Handbook for parliamentarians No. 26. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians.pdf> (abgerufen am 28.09.2018).

**UN, Generalversammlung (General Assembly)** (2017): Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review. UN Doc. A/HRC/RES/35/29

**UN, Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee)** (2012): Concluding observations on the sixth periodic report of Germany. UN Doc. CCPR/C/DEU/CO/6 vom 31.10.2012, Rn. 10

**UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council)** (2018a): Report of the working group on the Universal Periodic Review. Germany. Addendum. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the state under review. UN Doc. A/HRC/39/9/Add.1 vom 11.09.2018. [https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session30/DE/A\\_HRC\\_39\\_9\\_Add\\_1\\_AUV\\_Germany\\_E.docx](https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session30/DE/A_HRC_39_9_Add_1_AUV_Germany_E.docx) (abgerufen am 9.11.2018)

**UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council)** (2018b): Report of the working group on the Universal Periodic Review. Germany. UN Doc. A/HRC/39/9 vom 11.07.2018. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/210/76/PDF/G1821076.pdf?OpenElement> (abgerufen am 9.1.2018)

## **2 Schwere Arbeitsausbeutung und die Lohnansprüche betroffener Migrant\_innen in Deutschland**

## In Kürze

- Deutschland ist ein EU-Land, in dem aufgrund von Zuwanderung, Entsendung und auch Flucht viele Migrant\_innen leben und arbeiten.
- Arbeitsmigrant\_innen erleben hier trotz gesetzlicher Änderungen und ausgebauter Unterstützungsstruktur nach wie vor schwere Ausbeutung, beispielweise auf dem Bau, in der fleischverarbeitenden Industrie, der Pflege oder Landwirtschaft. Das heißt, sie arbeiten letztlich für zwei bis drei Euro die Stunde, mit vielen Überstunden und ohne soziale Absicherung.
- Ein zentrales Problem: Sie können ihr Recht auf Lohn ganz häufig nicht durchsetzen.
- Fehlende Sprach- und Rechtskenntnis, Abhängigkeit vom Arbeitgeber, fehlende Beweismittel sowie ein erschwerter Zugang zu Beratung führen zu einer strukturellen Unterlegenheit gegenüber den Arbeitgeber\_innen, die durch bestehende einzelne rechtlichen Instrumente nicht ausgeglichen werden kann.
- Es braucht ein effektives Gesamtkonzept, mit dem der Staat seine grund- und menschenrechtliche Verpflichtung umsetzt, Betroffenen effektiven Zugang zum Recht zu gewähren.

### Fallbeispiel: Frau M. aus Kamerun, beschäftigt als Reinigungskraft

Frau M.<sup>1</sup>, Staatsangehörige von Kamerun, erhielt im Januar 2018 eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis als Reinigungskraft. Sie sollte in Vollzeit für einen Stundenlohn von zehn Euro beschäftigt werden. Bald stellte sich jedoch heraus, dass diese Vereinbarung vom Arbeitgeber nicht eingehalten wurde. Frau M. arbeitete ohne Arbeitsvertrag und erhielt nur einen Bruchteil des Gehalts bar auf die Hand. Quittungen gab es keine. Nach einigen Monaten kontaktierte Frau M. die Beratungsstelle der Fachstelle Migration und Gute Arbeit Brandenburg. Ein Bekannter von ihr hatte diese im Internet gefunden. Wie sich durch die Nachforschungen der Beratungsstelle herausstellte, hatte der Arbeitgeber Frau M. weder beim Finanzamt noch bei der Krankenkasse gemeldet. Als die Beratungsstelle den Arbeitgeber kontaktierte, erhielt Frau M. ihren Arbeitsvertrag zusammen mit einer Kündigung.

Frau M. war sowohl auf das ausstehende Gehalt von mehreren tausend Euro als auch auf die Stelle angewiesen. Aufgrund des ausbleibenden Gehalts drohte ihr die Obdachlosigkeit. Gleichzeitig stand Frau M. unter Druck. In ihrem direkten Umfeld hatte man ihr geraten, sich nicht gegen den Arbeitgeber aufzulehnen, und die Stelle so, wie sie war, zu akzeptieren oder einer Person zu überlassen, die „damit umgehen“ könne. Frau M. reichte trotzdem gemeinsam mit der Beratungsstelle und einer Anwältin eine Kündigungsklage beim Arbeitsgericht ein. Sie erhoffte sich, das ausstehende Gehalt zu erhalten und weiterhin beschäftigt zu werden. Ihre Anwältin und die Beratungsstelle räumten ihr gute Chancen ein, da eine Beraterin anwesend war, als die Kündigung als Reaktion auf die Beschwerde ausgehändigt wurde.

Da Frau M. aufgrund ihrer prekären Lebenssituation einen Anwalt und andere Kosten nicht selbst abdecken konnte, war ein Antrag auf Prozesskostenhilfe notwendig. Anträge und Ausfüllhilfen gab es in ihrer Muttersprache nicht. Auch eine offizielle Übersetzung ins Englische, die zweite Amtssprache in ihrem Herkunftsland, konnte Frau M. nicht nutzen, da ihre Lese- und Schreibkenntnisse nicht ausreichten. Die Beratungsstelle erklärte Frau M. daher den Inhalt der Formulare, in denen eine Vielzahl von Fragen zu deren Lebensverhältnissen gestellt wurde: Wo war sie gemeldet? Was hatte sie verdient? Verfügte sie oder ihr Ehemann über sonstige Vermögenswerte? Frau M. machte die ausführliche Protokollierung ihrer Situation gegenüber den Behörden Angst. Sie verfügte zu diesem Zeitpunkt aufgrund ihrer instabilen Wohnverhältnisse nur über eine postalische Meldeadresse und brachte ihre

<sup>1</sup> Hier und im weiteren Verlauf des Textes wurden Name und Herkunft zum Schutz der Betroffenen verändert. Fall geschildert von der „Fachstelle Migration und Gute Arbeit Brandenburg von Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg e. V.“

Sorge zum Ausdruck, diese könne geprüft werden. Zudem verfügte ihr Ehemann zwar tatsächlich nicht über Einkommen oder sonstige Vermögenswerte, es wäre Frau M. aber nicht möglich gewesen, dies zu belegen, da sie seit Jahren von ihm getrennt lebte. Am Ende überwogen bei Frau M. Angst und Zweifel. Auf ihr Bitten hin wurde die Klage zurückgezogen.

## 2.1 Einleitung

Bezahlung weit unterhalb des Mindestlohns, fehlende Sozialabgaben, viele unbezahlte Überstunden, Drohungen und auch Gewalt sind für einen Teil der Arbeitsmigrant\_innen Bestandteil ihres Alltags in Deutschland. Zwar können ausbeuterische Beschäftigungsformen für Arbeitgeber\_innen strafrechtliche Konsequenzen haben (siehe Infokasten, S. 40), in der Praxis kommt es aus verschiedenen Gründen aber eher selten zu Gerichtsverfahren. Für die Betroffenen sind besonders die finanziellen Folgen existenziell: Der ausbleibende Lohn in Verbindung mit den oft prekären Lebensumständen der Betroffenen befördert Armut und Obdachlosigkeit. Um ihre Lohnansprüche durchzusetzen, bleibt oft nur der Weg über das Arbeitsgericht. Dieser ist jedoch für diese Gruppe der Arbeitsmigrant\_innen schwer zugänglich – Grund dafür ist insbesondere ein starkes Machtgefälle zwischen Arbeitgeber\_innen und Arbeitnehmer\_innen. Wenn es überhaupt zu Gerichtsverfahren kommt, haben die Betroffenen nur geringe Erfolgchancen (siehe unter 2.4).

Diesem Defizit stehen grund- und menschenrechtliche Verpflichtungen Deutschlands gegenüber – insbesondere der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz nach Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz (in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip, Artikel 20 Absatz 3 GG), Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) oder Artikel 2 Absatz 3 des UN-Zivilpakts. Effektiver Rechtsschutz bedeutet dabei nicht nur, dass Betroffene die Möglichkeit haben, ihre Ansprüche tatsächlich geltend zu machen, und dass gegebenenfalls eine Rechtsverletzung festgestellt wird. Es geht auch darum, dass die Verletzung beseitigt und ausstehender Lohn ausgezahlt wird.<sup>2</sup>

Verschiedene Studien haben sich bereits mit Erscheinungsformen von Ausbeutung in Deutschland, den Strategien der Arbeitgeber\_innen, rechtliche Vorgaben zu umgehen, sowie Risikofaktoren für Ausbeutung auf Seiten der Betroffenen und anfälligen Branchen beschäftigt (siehe Kapitel 2.2). Auch die Schwierigkeiten der Betroffenen, ihre finanziellen Ansprüche gegenüber den Arbeitgeber\_innen geltend zu machen, sind in Fachkreisen bekannt. Eine rechtspolitische Auseinandersetzung mit Maßnahmen, die das Einfordern von Lohn erleichtern würden, hat bisher jedoch kaum stattgefunden.

Um die Diskussion weiter zu befördern, hat das Deutsche Institut für Menschenrechte für diesen Bericht Betroffene und Expert\_innen befragt. Arbeitsausbeutung betrifft verschiedene Personengruppen – deutsche Staatsangehörige ebenso wie Migrant\_innen ohne deutsche Staatsbürgerschaft. Die Untersuchung hat sich auf die zweite Gruppe beschränkt, da diese häufiger in für Ausbeutung anfälligen Branchen beschäftigt ist. Darüber hinaus wird die Durchsetzung von arbeitsrechtlichen Ansprüchen bei Migrant\_innen ohne deutsche Staatsbürgerschaft durch zusätzliche Zugangsbarrieren erschwert, vor allem durch Aufenthaltsstatus, Sprachbarrieren und fehlende soziale Sicherung. Insbesondere Wanderarbeiter\_innen, die zur Arbeitsaufnahme von ihren Herkunftsländern nach Westeuropa und zurück pendeln, sind selten in Gewerkschaften organisiert und haben so auch keinen Anspruch auf deren Rechtsschutz.<sup>3</sup>

Zwischen April und September 2017 führte das Deutsche Institut für Menschenrechte Einzelinterviews und Fokusgruppen<sup>4</sup> mit insgesamt 33 Arbeitsmigrant\_innen durch, die innerhalb der letzten fünf Jahre von schwerer Arbeitsausbeutung

2 Deutsches Institut für Menschenrechte (2014), S. 10.

3 Hähnel (2014), S. 4–5.

4 Die Arbeit mit Fokusgruppen ist eine Forschungsmethode, bei der Diskussionsgruppen, die anhand bestimmter Kriterien zusammengestellt werden, zur Diskussion über ein bestimmtes Thema angeregt und durch eine\_n Moderator\_in betreut werden.

betroffen waren.<sup>5</sup> EU-Bürger\_innen und Drittstaatsangehörige, darunter auch Geflüchtete, haben über ihre Arbeitserfahrungen in privaten Haushalten, der Gastronomie, Landwirtschaft, Logistik, im Reinigungsgewerbe, Baugewerbe und in anderen Dienstleistungsgewerben gesprochen. Das Ausmaß der Ausbeutung, das hierbei geschildert wurde, variierte stark: Es reichte von der Bezahlung weit unterhalb des Mindestlohns bis hin zu Ausbeutungsformen, die strafrechtlich als ausbeuterische Beschäftigung eingeordnet werden können (siehe Infokasten, S. 40).

Die Interviews mit den Betroffenen wurden durch die Perspektive von Expert\_innen ergänzt. Im April 2018 wurde eine Fokusgruppe mit sieben Mitarbeiter\_innen aus Fachberatungsstellen, Vertreter\_innen von Gewerkschaften und Rechtsanwält\_innen aus verschiedenen Regionen Deutschlands durchgeführt. Die Teilnehmenden wurden zu ihren Erfahrungen bei der Begleitung Betroffener befragt. Ein besonderes Augenmerk lag dabei auf möglichen Verbesserungen beim Zugang zum Recht für von schweren Formen von Ausbeutung Betroffene. Die Ergebnisse dieser Fokusgruppe wurden über sechs telefonische Interviews mit Rechts- und Sozialwissenschaftler\_innen vertieft.

Im Folgenden werden die Teilnehmenden der Betroffeneninterviews mit „Interview B“, der Expert\_inneninterviews mit „Interview E“ und die Fokusgruppen mit „FG“, und dem Kürzel der jeweiligen teilnehmenden Betroffenen oder Expert\_innen gekennzeichnet.<sup>6</sup>

### Schwere Arbeitsausbeutung

„Schwere Arbeitsausbeutung“ ist kein strafrechtlicher Begriff. Er wird in diesem Text verwandt in Anlehnung an die strafrechtliche Definition der „ausbeuterischen Beschäftigung“. Diese liegt laut § 232 StGB dann vor, wenn die Beschäftigung „aus rücksichtslosem Gewinnstreben zu Arbeitsbedingungen erfolgt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen solcher Arbeitnehmer stehen, welche der gleichen oder einer vergleichbaren Beschäftigung nachgehen.“ In Verbindung mit der ausbeuterischen Beschäftigung gibt es mehrere Straftatbestände, darunter die Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB), die sexuelle Ausbeutung, die Zwangsarbeit (§ 232b StGB) oder den Menschenhandel (§ 232 StGB). In der Praxis sind die Übergänge zwischen diesen Straftatbeständen oft fließend.

- 
- 5 2017 wurde das Deutsche Institut für Menschenrechte von der EU-Grundrechteagentur mit der Durchführung eines sozialwissenschaftlichen Forschungsprojektes beauftragt („Schwere Formen der Arbeitsausbeutung II“, „Severe Forms of Labour Exploitation II“). Die EU-Grundrechteagentur wird die Ergebnisse nutzen, um einen europaweiten Vergleichsbericht zu verfassen. Teilergebnisse zu den Themen „Arbeit in privaten Haushalten“ und „Arbeitsplatzinspektionen“ wurden bereits in diesem Jahr veröffentlicht und können auf der Website der EU-Grundrechteagentur eingesehen werden. 28 der 33 Arbeitsmigrant\_innen wurden im Zuge dieser Auftragsarbeit interviewt. Die hier dargestellten Ergebnisse basieren auch auf den Interviews aus dem Projekt. Die Bewertungen spiegeln nicht die Meinungen oder die offizielle Haltung der EU-Grundrechteagentur wieder.
- 6 Das Institut bedankt sich insbesondere bei den Arbeitnehmer\_innen, die ihre Erfahrungen in Einzelinterviews und Fokusgruppen mit uns geteilt haben. Diese können aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht genannt werden. Darüber hinaus bedanken wir uns bei folgenden Expert\_innen, die an der Fokusgruppe teilgenommen, Expert\_inneninterviews und Hintergrundgespräche geführt haben (in alphabetischer Reihenfolge): Prof. Dr. Gerhard Bosch (Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen); Prof. Dr. Holger Brecht-Heitzmann (Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA), Campus Schwerin); Ruxandra Empen (Arbeit und Leben – DGB/VHS Berlin-Brandenburg e. V., Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit), Monika Fijarczyk (DGB Bezirk Berlin/Brandenburg, Beratungsbüro für entsandte Beschäftigte); Catalina Guia (Arbeit und Leben DGB/VHS NW e. V.), Bianka Huber (IG Metall Vorstand/ Beratungsstelle für Geflüchtete); Manuela Kamp (Fachanwältin für Arbeits- und Sozialrecht); Prof. Dr. Eva Kocher (Juristische Fakultät der Europa Universität Viadrina); Doritt Komitowski (Minor-Projektontor für Bildung und Forschung gemeinnützige GmbH); Bettina Wagner (Arbeit und Leben – DGB/VHS Berlin-Brandenburg e. V., Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit), Dr. Ines Wagner (Institute for Social Research, Oslo), Philipp S. Zeltner (Rechtsanwalt). Zudem bedanken wir uns bei folgenden Organisationen, die betroffene Personen als Interviewpartner\_innen vermittelt haben: Arbeiterwohlfahrt Landesverband Berlin e. V.; Arbeit und Leben Hamburg e. V. (Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit); Arbeit und Leben – DGB/VHS Berlin-Brandenburg (Fachstelle „Migration und Gute Arbeit“ Brandenburg, Beratungsbüro für entsandte Beschäftigte in Berlin); Arbeit und Leben DGB/VHS NW e.V.; Caritas München (Beratungsstelle für Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien); Caritasverband für den Kreis Mettmann e. V. (Fachdienst für Integration und Migration); Deutsche Angestellten-Akademie GmbH (Kundenzentrum Kiel); Dortmunder Mitternachtsmission e. V.; KOOFRA e. V.; MOZAIK gGmbH; Schiller 25 (Evangelisches Hilfswerk München, Migrationsberatung für Wohnungslose); verikom – Verbund für interkulturelle Kommunikation und Bildung e. V.; Xochicuicatl e. V.

## 2.2 Schwere Arbeitsausbeutung in Deutschland – Ein Überblick

Um arbeitsrechtliche Standards zu umgehen, bedienen sich Arbeitgeber\_innen offensichtlich rechtswidriger Praktiken wie Vorenthalten von Lohn, Drohungen und Zwang. Aber auch verdeckte Methoden, wie zum Beispiel unverhältnismäßige Abzüge für Miete, Verpflegung oder Schulden, inkorrekte Erfassung von Arbeitszeiten und unrealistische Zielsetzungen bei Stücklohnbezahlungen führen dazu, dass Betroffene für zwei bis drei Euro pro Stunde arbeiten.<sup>7</sup> Neben unzureichendem Lohn berichteten Betroffene von „Arbeit über Stunden ohne Pause, ohne Essen oder Trinken“ (Interview B3), Arbeitszeiten von 13 oder 14 Stunden pro Tag, Arbeit auf dem Bau „ohne Sicherung“ oder „Schutz vor Regen und Sonne“ (Interview B6), von körperlicher Gewalt gegen Arbeitnehmer\_innen, die sich „nicht an die Regeln hielten“ (Interview B13) sowie Drohungen bei Widersetzung gegen Arbeitgeber\_innen (Interview B2, B13). Studien weisen Fallbeispiele auf, in denen Betroffene Freiheitsberaubung, sexuelle Übergriffe sowie Zwang erfahren haben.<sup>8</sup>

Es gibt kaum verlässliche Zahlen darüber, wie viele Personen in Deutschland von diesen Formen der Ausbeutung betroffen sind. Die Statistiken spezialisierter Beratungsstellen und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls (FKS)<sup>9</sup> weisen darauf hin, dass die in den Interviews geschilderten Erlebnisse keine Einzelfälle sind:

In den Statistiken der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Bundes bezogen sich im Jahr 2017

insgesamt 4736 Ermittlungsverfahren auf Lohnzahlungen der Arbeitgeber\_innen, darunter 2518 wegen Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohns, 2102 Verfahren wurden wegen branchenspezifischer Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) und 116 wegen Verstoßes gegen die Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) eingeleitet.<sup>10</sup> Diese Zahlen beinhalten weder ausschließlich Fälle, die als schwere Formen der Ausbeutung eingestuft werden können, noch sind ausschließlich Migrant\_innen als Arbeitnehmer\_innen zu Schaden gekommen. Trotzdem machen sie einen Handlungsbedarf deutlich. Dies zeigt auch eine Auswertung der Beratungsfälle von Beratungsstellen der Projekte Faire Mobilität und Arbeit und Leben im Zeitraum 2014 bis 2017:<sup>11</sup> Das Thema Lohn, darunter Fragen zu Lohnhöhen oder Mindestlohn, also auch Probleme im Zusammenhang mit Lohnbetrug, machten jährlich mindestens ein Viertel der Beratungsinhalte aus. Der Anstieg der Beratungszahlen von etwas mehr als 5300 Beratungsfällen im Jahr 2014 auf mehr als 9000 Beratungsfälle 2017 ist vor allem auf die Ausweitung des Beratungsangebots zurückzuführen. Diese Entwicklung macht aber deutlich, dass dieses Angebot gebraucht und in Anspruch genommen wird.<sup>12</sup> Die Expert\_inneninterviews legen außerdem nahe, dass die bei den Beratungsstellen bekannten Fälle nur einen geringen Anteil der Realität widerspiegeln. So betonte eine Beraterin:

„Von jeder Person, die zu uns kommt, hören wir von zwei weiteren, die im gleichen Betrieb in der ähnlichen Lage waren, [...] Die Mehrheit kommt nicht zu Beratungsstellen.“ (FG\_E3)

7 Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat 2011 eine umfangreiche Evaluation der Umsetzung von Mindestlohnregelungen in Auftrag gegeben, darunter zum Beispiel in der Pflege- und Baubranche: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-pflegebranche.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-pflegebranche.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 01.09.2018) bzw. [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-bauhauptgewerbe.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-bauhauptgewerbe.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 01.09.2018); Zu den vom Zoll aufgeführten Vorgehensweisen zur Vermeidung der Zahlung des Mindestlohns siehe: Deutscher Bundestag (15.02.2016), S. 14.

8 Siehe zum Beispiel: Cyrus/de Boer (2011), S. 41–48.

9 Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS) führt anlassbezogene und verdachtsunabhängige Prüfungen durch. Hauptprüfungsaufgaben der FKS ergeben sich aus dem Schwarzarbeitbekämpfungsgesetz. Es können unter anderem aber auch Verstöße gegen (branchenspezifische) Mindestlohnvorschriften nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) und Verstöße gegen die Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) festgestellt werden.

10 Deutscher Bundestag (22.02.2018), S. 7.

11 Wagner (2018).

12 Ebd.

Dabei geben die Beratungsstatistiken auch Aufschluss darüber, in welchen Branchen die Ratsuchenden tätig sind. Ein Großteil der Beratungsfälle stammt aus den Branchen Bau, Reinigung, und Transport/Logistik. Diese machten in den Jahren 2014 bis 2017 über die Hälfte der Beratungsfälle aus. Auch der Bereich Pflege bleibt in allen vier Jahren ausschlaggebend vertreten. Besonders Personen, die im Transportwesen, aber auch in den Branchen Hotel, Nahrung und Gastronomie sowie der Fleischindustrie beschäftigt waren, sind in den Beratungsfällen von 2017 mit höheren Prozentsätzen vertreten als noch 2014.<sup>13</sup>

Verschiedene Studien haben gezeigt, dass sich zwar die Lohnbedingungen für viele mindestlohnberechtigte Arbeitnehmer\_innen mit der Einführung des Mindestlohns im Januar 2015 verbessert haben. Gleichzeitig werden aber weiterhin deutliche Verstöße und Umgehungen des Mindestlohngesetzes beobachtet,<sup>14</sup> insbesondere im Rahmen bestimmter Beschäftigungsformen und in schwer kontrollierbaren Kleinbetrieben.<sup>15</sup> Als besonders gefährdet gelten dabei zum Beispiel Werkvertrags- und Leiharbeit, wie sie beispielsweise in der fleischverarbeitenden Industrie und auf dem Bau vorherrscht, Solo-Selbstständigkeit und Mini-jobs.<sup>16</sup> Diese Beschäftigungsverhältnisse nehmen zu – nicht zuletzt aufgrund der Ausweitung der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Laut einer Studie der Europäischen Kommission leben nach Großbritannien in Deutschland die meisten Migrant\_innen im erwerbsfähigen Alter (20–65 Jahre). Zudem arbeiten in Deutschland europaweit die meisten Arbeitnehmer\_innen, die von ihrem Arbeitgeber in ein anderes EU-Land gesendet wurden, um dort während eines begrenzten Zeitraums eine Dienstleistung zu erbringen

(„entsandte Arbeitnehmer\_innen“).<sup>17</sup> In den vergangenen Jahren haben insbesondere Gewerkschaften und Flüchtlingsorganisationen auf eine neue Form moderner Sklaverei aufmerksam gemacht. Geflüchtete sind unter anderem aufgrund ihres unsicheren Aufenthaltsstatus, eines eingeschränkten Arbeitsmarktzugangs und mangelnder Kenntnis ihrer Rechte in Deutschland in einer vulnerablen Situation, die sie anfällig macht für Ausbeutung.<sup>18</sup>

## 2.3 Entwicklungen in Politik und Gesetzgebung

In der deutschen und europäischen Politik und Verwaltung sind schwere Arbeitsausbeutung, die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Lohnansprüchen sowie ein entsprechender Handlungsbedarf bekannt. Die Bundesregierung verabschiedete im Dezember 2016 den Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020 (NAP). In diesem verweist sie darauf, dass Personen in „vulnerablen Lebenslagen“, darunter Migrant\_innen sowie „grundsätzlich Personen in prekären Arbeitsverhältnissen“ einem „hohen Risiko der Arbeitsausbeutung ausgesetzt“ sind.<sup>19</sup> Entsprechend verspricht der Aktionsplan eine Reihe von Maßnahmen, die in Teilen auch bereits umgesetzt wurden. Dazu gehören beispielsweise Gesetzesänderungen zur Bekämpfung des Missbrauchs von Leiharbeit und Werkverträgen.<sup>20</sup> Diese sind am 1. April 2017 als Teil des Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes in Kraft getreten.<sup>21</sup> Zudem sollen Beratungsstrukturen und die strafrechtliche Verfolgung gestärkt werden. Zu den hier gesetzten Zielen zählen auch eine Verbesserung der Datenlage und der Ausbau des Whistleblower-Schutzes.<sup>22</sup> Das im Juli 2017 verabschiedete Gesetz zum Schutz der Arbeitnehmer\_innen in der

13 Wagner (2018).

14 DIW Berlin (2017), S. 1118 ff.

15 So zum Beispiel Bosch (2018), S. 15.

16 So zum Beispiel DGB (2017),

17 Europäische Kommission (2018a), S. 12.

18 Siehe zum Beispiel: IQ-Netzwerk Schleswig Holstein (2016), S. 24; Zeit online (26.10.2015); Morgenpost (30.08.2016).

19 Bundesregierung (2017), S. 12.

20 Ebd.

21 Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und andere Gesetze vom 21. Februar 2017. In: Bundesgesetzblatt/1. Teil, Nr. 8. Bonn. S. 258–262.

22 Bundesregierung (2017), S. 12.

Fleischindustrie<sup>23</sup> reagiert auf die Vulnerabilität bestimmter Gruppen sowie das gesteigerte Ausbeutungsrisiko in ausgewählten Branchen. In dem Gesetz werden auch vereinzelt Hürden bei der Durchsetzung von Lohnansprüchen berücksichtigt (siehe auch Kapitel 2.4).

Auch auf europäischer Ebene ist ein Handlungsbedarf festgestellt worden: Um Lücken in der grenzübergreifenden Rechtsdurchsetzung entgegenzuwirken, plant die Europäische Kommission eine europäische Arbeitsbehörde (European Labour Authority) die eine „faire, einfache und effektive“ Umsetzung von Arbeitnehmerrechten in der EU ermöglichen soll.<sup>24</sup> Auch die Rechtslage entsandter Arbeitnehmer\_innen speziell bezüglich ihrer Lohnforderungen soll gestärkt werden: Dazu wurde im Mai 2018 eine Reform der EU-Entsenderichtlinie mit dem Ziel „Gleicher Lohn für Gleiche Arbeit am Gleichen Ort“ verabschiedet. Auch vereinzelt Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zeigt, dass grenzüberschreitende Arbeitsverhältnisse reguliert werden müssen (siehe Kapitel 2.4).

Die Maßnahmen und Zielsetzungen der letzten Jahre richten sich größtenteils gegen sichtbare, flächendeckende Missstände. Arbeitnehmer\_innen, die in weniger sichtbaren Branchen wie zum Beispiel der Pflege oder im Haushalt arbeiten und dadurch nur sehr begrenzte Möglichkeiten haben, mit Beratung in Kontakt zu kommen, können von solchen Maßnahmen wenig profitieren. Wie im Folgenden dargestellt wird, mangelt es zudem nach wie vor an Möglichkeiten für eine effektive Durchsetzung von Lohnansprüchen.

## 2.4 Lohnansprüche geltend machen – Hürden aus Sicht der Betroffenen

Die Interviews zeigen, dass die gravierenden wirtschaftlichen Folgen der Ausbeutung für Betroffene oft existenziell sind. Verlieren sie ihre

Beschäftigung, weil sie sich gegen die Ausbeutung wehren, verfügen sie kaum über genügend finanzielle Mittel, um den ausbleibenden oder unzureichenden Lohn übergangsweise auszugleichen. Die Armutssituation wird verschärft. Zeitmangel durch viele Überstunden erschwert es, die deutsche Sprache zu erlernen oder sich weiter zu qualifizieren. Es fehlt eine Alternative zu der von Arbeitgeber\_innen gestellten Unterkunft. Fehlende oder fehlerhafte Lohnabrechnungen, Arbeitsverträge oder Kündigungsschreiben verringern oder verzögern zudem Ansprüche auf Sozialleistungen deutlich oder machen diese gänzlich unzugänglich. Eine direkte Bedrohung durch extreme Armut und Obdachlosigkeit ist häufig die Folge. Diese wiederum stellen machtvoll Risikofaktoren für ausbeuterische Arbeitsverhältnisse dar.

Es entsteht ein Kreislauf (Abbildung), in dem die Betroffenen zum Teil „keine andere Wahl“ zu haben glauben, als das nächste ausbeuterische Beschäftigungsverhältnis einzugehen (Interview B2). Neben den wirtschaftlichen Auswirkungen schildern Betroffene auch schwere psychische Belastungen. Der „emotionale Druck“ (Interview B11) und oft auch Rassismus von Seiten der Arbeitgeber\_innen wird von vielen als eine Form von Gewalt wahrgenommen. Es bleibt ein Gefühl von Machtlosigkeit und „Demütigung“ (Interview B11).

23 Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft vom 17. Juli 2017 (GSA Fleisch). In: BGBl. I S. 2541, 2572.

24 Ein entsprechender Gesetzentwurf (Europäische Kommission (2018d)) wurde im März 2018 veröffentlicht. Die „European Labour Authority“ soll Ende 2019 einsatzbereit sein, so die Europäische Kommission (siehe Europäische Kommission (2018b)).

## Kreislauf Arbeitsausbeutung



Das ist die Ausgangslage, in der Betroffene vor der Entscheidung stehen, ob sie rechtlich gegen ihre Arbeitgeber\_innen vorgehen wollen oder nicht. Das deutsche Rechtssystem sieht hierfür durchaus Möglichkeiten vor: Arbeitnehmer\_innen haben theoretisch unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus oder ihrer Nationalität die Möglichkeit, ausstehenden Lohn vor dem Arbeitsgericht einzuklagen. Die Verfahrensdauer für ein Urteilsverfahren an deutschen Arbeitsgerichten betrug im Jahr 2017 durchschnittlich 3,1 Monate,<sup>25</sup> für ein Berufungsverfahren vor den Landesarbeitsgerichten durchschnittlich 9,4 Monate<sup>26</sup>. Beratungshilfeberechtigungsscheine (§ 6 Beratungshilfegesetz) und Prozesskostenhilfe (§§ 114 ff. Zivilprozessordnung) sollen einkommensschwachen Personen ein Gerichtsverfahren ermöglichen. Zudem können Gewerkschaften beraten und, im Falle einer seit mindestens drei Monaten bestehenden Mitgliedschaft, auch Gerichts- und Anwaltskosten sowie Dolmetscherhonorare übernehmen. Die beschriebene Ausgangssituation macht ein Gerichtsverfahren gegen ihre Arbeitgeber\_innen jedoch für viele Betroffene beschwerlich. Im Folgenden werden die Hürden hierfür aus Sicht der Betroffenen geschildert.

**„Wenn man kein Geld hat, keine Stabilität, dann ist ein Tag eine Woche.“ (Interview B5)**

Die finanzielle Notlage prägt ohne Ausnahme die Situation der Betroffenen. Die Mehrzahl der Interviewpartner\_innen berichtet von Zeiten, in denen sie keine andere Wahl haben, als „auf der Straße“ (Interview B22), „im Auto“ (Interview B3) oder in Obdachlosenunterkünften zu leben. Für manche bedeutet die finanzielle Notlage, dass ihnen ein Aufenthalt in Deutschland für die Dauer des Prozesses nicht möglich ist (Interview B2). Andere erklären, dass sie eine Klage nicht anstreben, da sie, um Miete und Essen zu finanzieren, in einem ähnlich ausbeuterischen Arbeitsverhältnis stehen und keine Zeit für Gerichtstermine haben (Interview B1). Schon mehrmalige Anfahrten zu Gerichtsterminen werden als kostspieliges Unterfangen beschrieben (Interview B4).

Die finanzielle Notlage der Betroffenen zeigt beispielhaft der Fall von Herrn M. (Interview B5).

**Fallbeispiel: Herr M. aus Rumänien, beschäftigt in der Baubranche**

Herr M. ist gelernter Bauingenieur aus Rumänien. Er arbeitete 2016 auf mehreren Baustellen, die Lohnzahlungen waren immer unregelmäßig und blieben irgendwann ganz aus. Zu diesem Zeitpunkt hatte er bereits zwei Jahre in prekären Arbeitsverhältnissen gearbeitet, finanzielle Rücklagen hatte er daher nicht. Am Ende lieh er sich Geld von Freunden, um die Autofahrt zu seinem Arbeitsplatz zu finanzieren. Als er eine Klage beim Arbeitsgericht einreichte, wurde er per SMS gekündigt. Zwar hatte er Anspruch auf finanzielle Unterstützung durch die Arbeitsagentur, doch es fehlten Lohnabrechnungen und andere Unterlagen. Daher dauerte es länger, bis ihm diese Leistungen tatsächlich gewährt wurden. In dieser Zeit fühlte sich für Herrn M. „ein Tag wie eine Woche“ an.

Sein Bericht macht damit auch deutlich, dass die Dauer eines Verfahrens von mehreren Monaten für von Ausbeutung Betroffene als sehr langwierig wahrgenommen werden kann. Besonders eine Klage in zweiter Instanz ist daher oft kein gangbarer Weg.

**„Wir haben Angst, wir nehmen das so hin, weil wir nicht auf der Straße leben wollen.“ (Interview B8)**

Ein wichtiges Motiv, sich gegen eine Konfrontation mit Arbeitgeber\_innen zu entscheiden, ist Angst. So sprechen Betroffene zum einen von der Angst davor, gekündigt zu werden (Interview B6). Zudem berichten sie, dass Arbeitgeber\_innen sich gegenseitig „vorwarnen“ und auf Arbeitnehmer\_innen hinweisen, die im Kontakt mit Beratungsstellen stehen und deren Wissen „unbequem“ werden kann (Interview B2, FG\_E2). Auch von körperlicher Gewalt wird gesprochen (Interview B2). Ausschlaggebend in Verbindung mit der prekären

25 Statistisches Bundesamt (2018), S. 45.

26 Ebd., S. 85.

finanziellen Situation der Arbeitnehmer\_innen ist auch der mögliche Verlust einer von Arbeitgeber\_innen gestellten Unterkunft. Betroffene sprechen davon, dass sie die Situation „so annehmen“, da sie „Angst haben“ (Interview B7), „keinen Ärger wollen“ (Interview B9), „das Geld brauchen“ (Interview B7) oder „nicht auf der Straße leben“ (Interview B8) möchten. Personen, die sich ohne gültige Aufenthaltstitel in Deutschland aufhalten, müssen zusätzlich mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen rechnen. Mitarbeiter\_innen öffentlicher Stellen sind dazu verpflichtet, den Aufenthalt der Klagenden an die Ausländerbehörden zu melden (Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG).

**„Ein Anwalt kostet Geld, das ich nicht habe.“  
(Interview B3)**

Vielen Interviewpartner\_innen erscheint eine Klage vor dem Arbeitsgericht als eine unüberwindbare finanzielle Herausforderung. Anträge für Beratungshilfescheine und Prozesskostenhilfe erfordern ein gewisses Verständnis des Rechtssystems und/oder bereits die Unterstützung von Anwält\_innen und Übersetzer\_innen. Anträge stehen häufig nur in wenigen Sprachen zur Verfügung. Laut Expert\_innen aus der Praxis werden, um einen Antrag auszufüllen, oft Dolmetscher\_innen benötigt, deren Honorar wiederum erst dann abgesichert ist, wenn der Prozesskostenantrag bewilligt ist (FG\_E44).<sup>27</sup>

Die Expert\_innen legten im Gespräch ein besonderes Augenmerk auf Kosten für die Übersetzung von antragsrelevanten Unterlagen. Eine Entscheidung des EuGH, wonach die Kosten für Übersetzungen durch Prozesskostenhilfe zurückerstattet werden,<sup>28</sup> wird in diesem Zusammenhang positiv hervorgehoben. Zudem entschied der Bundesgerichtshof im Juli 2018, dass Antragsteller\_innen nicht verpflichtet sind, dem Gericht auf eigene Kosten Übersetzungen der von ihnen eingereichten fremdsprachigen Prozesskostenhilfeunterlagen vorzulegen.<sup>29</sup> Dies ist ein wichtiger Schritt für

betroffene Personen. Die Entscheidung bezieht sich jedoch ausschließlich auf grenzübergreifende Prozessanträge nach § 1078 Absatz 1 Satz 2 Zivilprozessordnung (also nur auf Antragsteller, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in einem anderen EU-Mitgliedstaat haben).<sup>30</sup>

Nachfragen der Behörden zu Anträgen spiegeln zudem laut Anwält\_innen oft das Unverständnis für die Lebensrealität der Betroffenen wider. Angaben wie wechselnde Wohnorte oder fehlende finanzielle Mittel für die Prozessführung werden in Frage gestellt oder als Grund für eine Ablehnung genannt (FG\_E4). Anwält\_innen, die sich für die Belange Betroffener einsetzen, bestätigen zudem, dass für sie ein großes Missverhältnis zwischen Arbeitsaufwand und Verdienst bestehe.<sup>31</sup> Die Unterstützung Betroffener sei eher ein idealistisch motiviertes Anliegen als ein finanziell motivierter Anreiz (FG\_E7). Zwar können theoretisch Gewerkschaften für ihre Mitglieder die Kosten für Anwält\_innen oder Dolmetscher\_innen übernehmen – eine Mitgliedschaft bei Gewerkschaften können laut Expert\_innen aufgrund des kurzen Aufenthaltes in Deutschland, fehlender Informationen und/oder finanzieller Mittel aber nur die wenigsten der Betroffenen vorweisen (FG\_E7).

**„Ohne gültige Unterlagen kann man die Hilfe,  
die man verdient, nicht in Anspruch nehmen.“  
(Interview B2)**

Klagen Arbeitnehmer\_innen vor dem Arbeitsgericht, müssen sie nach den bestehenden zivilprozessualen Beweislastregeln belegen, dass das Arbeitsverhältnis besteht und wie viele Stunden sie geleistet haben. Fehlende Arbeitsverträge, gefälschte Lohnabrechnungen oder eine doppelte Buchführung von Arbeitgeber\_innen können die Chancen auf Erfolg vor dem Arbeitsgericht daher deutlich reduzieren. So auch bei Herrn B.

27 So auch beschrieben in Katter/Rabe (2011), S. 137.

28 Europäischer Gerichtshof (2017): C670/15, Juli 2017.

29 Bundesgerichtshof (2018): Beschluss vom 03. 07.2018, VIII ZR 229/17, Rn. 33.

30 Ebd., Rn. 20.

31 So auch berichtet in: Katter/Rabe (2011), S. 140.

### **Fallbeispiel: Herr B. aus Bulgarien, beschäftigt als Werftarbeiter**

Herr B. ist Heizungsinstallateur aus Bulgarien. Er arbeitete 2016 sechs Monate lang auf einer Werft. Als der Lohn ausblieb, wandte er sich an eine Beratungsstelle, mit deren Hilfe er eine Klage beim zuständigen Arbeitsgericht einreichte.

Das Verfahren verlor Herr B., denn er konnte vor Gericht nicht belegen, wieviel er tatsächlich gearbeitet hatte. Auf den Lohnabrechnungen war nur ein kleiner Anteil der von ihm gearbeiteten Stunden vermerkt. Seine Kolleg\_innen kamen als Zeug\_innen nicht in Frage, denn ihnen wurde vom Arbeitgeber körperliche Gewalt angedroht.

Neben fehlenden oder unvollständigen Lohnabrechnungen können laut Expert\_innen auch fehlende Arbeitsverträge problematisch sein. Eine mündliche Absprache als Vertrag ist vor Gericht schwer nachweisbar. Bei Arbeitnehmer\_innen, die über Subunternehmer auf den Geländen und Vorhaben von Generalunternehmern beschäftigt sind, scheitert eine Klage oft schon an einem Beleg dafür, dass die Arbeitnehmer\_innen überhaupt auf dem Arbeitsgelände des Generalunternehmers tätig waren (Fokusgruppe3\_E6).

### **„Als ‚Neuer‘ in Deutschland hatte ich keine Idee, wo ich Hilfe finden kann.“ (Interview B15)**

Der häufig eher kurze Aufenthalt der Betroffenen in Deutschland, die damit verbundenen mangelnden Sprachkenntnisse sowie das mangelnde Verständnis des Rechtssystems prägen das Machtverhältnis zwischen Arbeitgeber\_innen und Arbeitnehmer\_innen zu Lasten Letzterer. Die Interviews reflektieren, dass Betroffene maßgeblich von der Unterstützung, Beratung und Vertretung durch Fachberatungsstellen und Anwäl\_t\_innen abhängig sind. Diese wissen laut Betroffenen, „was zu tun ist“ (Interview B8), „setzen sich ein“ (Interview B10), „übersetzen“ (Interview B12),

„erklären“ oder „zeigen Wege“ (Interview B11). Viele wenden sich jedoch gar nicht erst an Beratungsstellen oder tun dies erst, nachdem das Arbeitsverhältnis beendet und die Beweissituation damit schwierig ist. Dies wird von Expert\_innen aus der Praxis als grundlegende Herausforderung gesehen. Neben fehlendem materiell-rechtlichen Wissen seien sich Betroffene nicht darüber im Klaren, wer ihnen „die Tür zum System öffnen“ könnte (FG\_E6).

### **„Am Ende hatte ich jede Menge Papiere und kein Geld, was bringt mir das?“ (Interview B5)**

Nach Angaben der Interviewpartner\_innen schafften es insgesamt zwölf von 33 interviewten Betroffenen, ein Verfahren vor dem Arbeitsgericht einzuleiten. In acht Verfahren erzielten sie ein Urteil oder einen Vergleich und waren erfolgreich mit ihrer Klage. Nur ein Interviewpartner berichtete, er habe durch außergerichtliche Verhandlungen einen Teil des ihm zustehenden Geldes auch tatsächlich erhalten. Die verbleibenden sieben Interviewpartner\_innen berichteten, der Titel der Arbeitsgerichte habe nicht vollstreckt werden können, da Arbeitgeber\_innen Insolvenz angemeldet hatten oder „verschwunden“ waren.

In arbeitsrechtlichen Konstellationen mit Sub- und Generalunternehmern bleibt die Verantwortung laut Expert\_innen oft unklar (FG\_E6).<sup>32</sup> Mehrere Interviewpartner\_innen berichteten, dass der Arbeitsalltag im Unternehmen nach der Klage so weiterlief wie zuvor. Dies wird als frustrierend beschrieben, es wird von „Demütigung“ (Interview B11) und dem Gefühl gesprochen, „nicht wie Menschen behandelt“ (Interview FG\_B1) zu werden. Viele fühlen sich aufgrund ihrer Nationalität (Interview FG\_B2) oder ihres Aufenthaltsstatus (Interview B4) vom Rechtssystem diskriminiert. Betroffene sprechen von einem entsprechenden Vertrauensverlust in das „blinde“ deutsche Rechtssystem (FG\_B3) und von dem Gefühl, Arbeitgeber\_innen könnten „machen, was sie wollen“ (Interview B11). Von Bekannten und

32 Trotz der 2014 mit dem Mindestlohn eingeführten Generalunternehmerhaftung des Auftraggebers von Werk- bzw. Dienstleistungen für die Zahlung von Mindestlöhnen (§ 13 Mindestlohngesetz).

Kolleg\_innen wird dazu geraten, es zu „vergesen“. Geld bekomme man nicht (Interview B5).

Viele der hier dargestellten Aspekte verschärfen sich für solche Arbeitnehmer\_innen, die isoliert oder in privaten Haushalten, wie zum Beispiel in der Pflege, tätig sind. Kolleg\_innen, die als Zeug\_innen vor Gericht auftreten könnten, sind hier ebenso unwahrscheinlich wie Hilfe durch Kontrollbehörden wie die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Auch der Zugang dieser Gruppen zu Beratungsstellen ist deutlich erschwert.

## 2.5 Stärkung der Rechte von Arbeitnehmer\_innen

Für von schwerer Ausbeutung Betroffene kann der im Rechtssystem vorgesehene Schutz aufgrund einer strukturellen Unterlegenheit gegenüber Arbeitgeber\_innen nur sehr schwer in Anspruch genommen werden. Einzelne Elemente kollektiven Rechtsschutzes, Abtretungs- und Vertretungsregelungen stehen für die Situation von betroffenen Arbeitnehmer\_innen entweder nicht zur Verfügung oder sie greifen für ihre Situation nicht. Ein Gesamtkonzept zur effektiven Durchsetzung von Lohnansprüchen gibt es bisher nicht. Deutschland läuft damit Gefahr, seine menschenrechtliche Verpflichtung, Betroffenen effektiven Zugang zum Recht zu gewähren, zu verletzen. Arbeitnehmer\_innen bleiben ohne angemessene Vergütung für ihre Arbeit, Arbeitgeber\_innen müssen kaum Konsequenzen fürchten.

Andere Länder haben zum Teil auf diese langjährig bekannten Befunde reagiert: Der individuelle Rechtsschutz wurde gestärkt und um kollektive Rechtsschutzmöglichkeiten und stellvertretende Klagemöglichkeiten ergänzt.<sup>33</sup> Darüber hinaus werden in anderen Ländern staatliche

Kontrollbehörden stärker in die Durchsetzung von Lohnansprüchen miteinbezogen (siehe unter 2.5.2). Damit wird anerkannt, dass die genannten Probleme nicht in der alleinigen Verantwortung betroffener Arbeitnehmer\_innen liegen.

Auch in Deutschland fordern Gewerkschaften seit Langem die Stärkung der Position von Arbeitnehmer\_innen. Im Folgenden wird untersucht, inwieweit diese Forderung sowie einige bereits bestehende Ansätze im deutschen Recht für die Situation der von schwerer Arbeitsausbeutung betroffenen Migrant\_innen hilfreich sein können.

### 2.5.1 Kollektiver Rechtsschutz

Mit Klagen von direkt betroffenen Einzelpersonen ist kaum zu rechnen, da sie strukturell in einer schwachen Position sind (wie in Kapitel 2.4 illustriert) und daher die Risiken und Kosten eines Verfahrens scheuen oder weil der Konflikt über die Individualinteressen hinausgeht. Instrumente wie beispielsweise Verbands- oder Musterklagen<sup>34</sup> oder Massenverfahren<sup>35</sup> sind Ausnahmen von dem im deutschen Recht vorherrschenden Prinzip des Individualverfahrens<sup>36</sup> und reagieren auf Defizite beim Zugang einzelner Personen zum Recht. Seit Jahren gehört die Einführung eines Verbandsklagerechts für das Arbeits- und Sozialrecht zu den Forderungen von Gewerkschaften,<sup>37</sup> Beratungsstellen und einzelnen Rechtswissenschaftler\_innen.<sup>38</sup>

Der Begriff Verbandsklage meint, dass eine juristische Person (zum Beispiel ein Verband oder Verein) Belange der Allgemeinheit, also Kollektivinteressen wie beispielsweise den Verbraucher-, Umwelt-, oder Tierschutz, durchsetzt.<sup>39</sup> Grundsätzlich sind nach dem deutschen Recht nur die Personen klageberechtigt, deren Rechte verletzt wurden. Die Verbandsklage ist daher in Deutschland nur ausnahmsweise zulässig, wenn ein

33 Siehe zum Beispiel Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (GIB.NRW) (2014).

34 Zum Beispiel im Gesetz zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungsklage vom 12. Juli 2018.

35 So zum Beispiel im Verwaltungsverfahren, §§ 56a, 65 III, 67a VwGO.

36 Das deutsche Rechtsschutzsystem basiert im Grundprinzip auf dem individual- bzw. subjektiv-rechtlichen Rechtsschutz, das heißt, nur solche Personen, die von einer Handlung direkt in ihren Rechten betroffen sind, können gegen diese gerichtlich vorgehen.

37 Zum Beispiel DGB Bundesvorstand (2017), S. 29.

38 Zum Beispiel Kocher (2001).

39 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2012), S. 4.

Gesetz sie ausdrücklich vorsieht. Sie zielt prioritär darauf ab, die strukturellen Bedingungen zu verbessern, indem beispielsweise ein Verband auf die Feststellung klagt, dass bei einem Neubauprojekt ein Verstoß gegen die Vorschriften zur Barrierefreiheit vorliegt<sup>40</sup> oder eine Verbraucherzentrale gegen eine Versicherung auf Unterlassung klagt, unwirksame Bestimmungen in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu verwenden.<sup>41</sup>

Daran angelehnt ist auch ein Vorschlag für ein arbeitsrechtliches Verbandsklagerecht der Gewerkschaften: Nicht zur Durchsetzung individueller Lohnansprüche, sondern zur Durchsetzung gesetzlicher Mindeststandards soll mit einer Verbandsklage vorgegangen werden können. Diese zielt auf ein Feststellungsurteil ab. Das Feststellungsurteil könnte wiederum von betroffenen Arbeitnehmer\_innen in einer darauf folgenden Klage genutzt werden, um individuelle Ansprüche geltend zu machen.<sup>42</sup> Ein solches Verbandsklagerecht würde die bereits bestehende Möglichkeit der Gewerkschaften ergänzen, die Unterlassung tarifwidriger betrieblicher Regelungen gerichtlich zu erwirken.<sup>43</sup> Die darüber zu erzielenden strukturellen Verbesserungen würden auch der Gruppe der Arbeitsmigrant\_innen, die von schweren Formen der Ausbeutung betroffen sind, zugutekommen. Ihrem Bedarf, schnell und niedrigschwellig Lohn zu erhalten, wäre damit jedoch nicht unmittelbar gedient.

Andere europäische Länder haben bereits seit längerem gesetzliche Möglichkeiten für Dritte geschaffen, gegen systematische Umgehungen von Mindestlohnzahlungen vorzugehen – auch unabhängig von Tarifvereinbarungen und ohne die Identität betroffener Arbeitnehmer\_innen offenzulegen.<sup>44</sup> So haben Gewerkschaften in Frankreich die Möglichkeit, ein Unternehmen, das gegen den Mindestlohn verstößt, auch ohne den

konkreten Auftrag einzelner Arbeitnehmer\_innen zu verklagen.<sup>45</sup> Gewerkschaften in den Niederlanden haben das Recht, Gruppen anonymer Arbeitnehmer\_innen in einer Klage zu vertreten, in der festgestellt werden soll, ob das Verhalten der Arbeitgeber\_innen rechtswidrig ist.<sup>46</sup>

Die strukturellen Vorteile eines Verbandsklagerechts wurden besonders von den interviewten Rechts- und Sozialwissenschaftler\_innen hervorgehoben. Sie beschreiben das Verbandsklagerecht als ein Instrument, das Ausbeutung als systematischem Problem entgegenwirken könnte. Es würde ermöglichen, gegen das Verhalten von Arbeitgeber\_innen vorzugehen, ohne dass betroffene Arbeitnehmer\_innen in direkten Konflikt mit ihren Arbeitgeber\_innen geraten (Interviews E9, E12, E11, E8). Zudem wird auf prozessökonomische Vorteile verwiesen. Die Grundsatzfrage müsste bei einer vorhergehenden Verbandsklage nicht in den einzelnen Klageverfahren individueller Arbeitnehmer\_innen behandelt werden und könnte so letztere deutlich verkürzen (Interview E11).

Da das Verbandsklagerecht jedoch nur eine mittelbare Wirkung auf den individuellen Rechtsschutz hat, waren sich insbesondere die interviewten Expert\_innen aus der Praxis einig, dass Dritte direkt berechtigt sein sollten, die Lohnansprüche individueller Arbeitnehmer\_innen stellvertretend einzuklagen. In der Praxis brauche es Mittel und Wege, anstelle der Arbeitnehmer\_innen zu klagen, um diesen Klagen überhaupt zu ermöglichen und damit „deren Risiko gering zu halten“ (FG\_E7). Im Folgenden wird diskutiert, inwieweit entsprechende Ansätze im deutschen Recht für die Situation Betroffener hilfreich sind.

40 § 13 Behindertengleichstellungsgesetz.

41 § 1 Unterlassungsklagengesetz.

42 So zum Beispiel gefordert in: Kocher (2001), S. 57 ff.

43 Auf der Grundlage des sogenannten Burda-Beschlusses: Bundesarbeitsgericht (1999): Beschluss vom 20.04.1999 1 ABR/72/98.

44 Die Auswahl von Rechtsinstrumenten aus Rechtssystemen anderer EU-Länder ist dabei nicht das Ergebnis eines systematischen Rechtsvergleiches, sondern greift lediglich Einzelaspekte heraus, die in ihrer Wirksamkeit an dieser Stelle nicht bewertet werden können.

45 Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (GIB.NRW) (2014), S. 10.

46 Ebd., S. 28.

## 2.5.2 Stellvertretende Klägermodelle

Unter stellvertretenden Kläger-Modellen sind solche Ansätze zusammengefasst, die es (juristischen) Personen ermöglichen, die individuellen Rechte Betroffener einzuklagen. Diese Kläger-Modelle bieten auf den ersten Blick Chancen für solche Arbeitnehmer\_innen, die sich nur kurz in Deutschland aufhalten, ihren Aufenthaltsort nicht preisgeben möchten oder das Kostenrisiko nicht tragen können. Letztlich bieten sie aber – außer in Ausnahmefällen – für von schwerer Ausbeutung betroffene Arbeitsmigrant\_innen keine Entlastung.

### Abtretung von Lohnansprüchen an andere Personen

Arbeitnehmer\_innen, die kein Gerichtsverfahren anstrengen können oder wollen, können ihre Ansprüche auf Lohn- und Schadensersatz unter bestimmten Voraussetzungen abtreten (§§ 398 ff. BGB). Sie geben diese damit rechtlich an eine andere Person weiter, zum Beispiel eine Privatperson oder eine Person, die eine Beratungseinrichtung oder einen Verband vertritt, die wiederum dann den Arbeitgeber in eigenem Namen verklagt. Für den Fall des Erfolges müsste dann zusätzlich vereinbart werden, dass das Geld an die Betroffenen fließt. Bei Lohnansprüchen ist eine Abtretung aber nur für den pfändbaren Teil des Lohnanspruchs möglich, das heißt ab einem Nettobetrag von 1.140 Euro (§ 850c der Zivilprozessordnung). Diese Beschränkung greift nur dann nicht, wenn dem oder der Arbeitnehmer\_in der Lohnanspruch zuvor „abgekauft“ wird, also für die Ansprüche ein entsprechender Geldbetrag gezahlt wird. Ein Kauf der Lohnforderung ist für Verbände in der Regel finanziell nicht zu leisten, außer unter Umständen in strategischen Verfahren. Dazu kommt, dass die Person, die die Ansprüche übernimmt und klagt, auch die Kosten für das Verfahren trägt.

### Prozessstandschaft

Eine weitere gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, mit der auch Gruppen, die für Ausbeutung anfällig sind, von der individuellen Durchsetzung ihrer Rechte entlastet werden, ist die *gesetzliche*

Prozessstandschaft für Verbände, wie sie beispielsweise in § 63 SGB IX geregelt ist. Hiernach können bestimmte Verbände an Stelle von behinderten Menschen und mit deren Einverständnis klagen, wenn diese in ihren Rechten nach dem SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) verletzt wurden. Eine solche gesetzliche Möglichkeit gibt es aber nicht für Arbeitnehmer\_innen, die ihre Lohnansprüche durchsetzen möchten.

Eine andere Form der Prozessstandschaft, die sogenannte *gewillkürte* Prozessstandschaft, hat dieselben rechtlichen Folgen, ist aber nur möglich, wenn die gegnerische Partei zustimmt oder die neuen Kläger\_innen ein eigenes schutzwürdiges rechtliches Interesse an der Rechtsfrage haben. Ein eigenes rechtliches Interesse wird zum Beispiel bei Gewerkschaften als mögliche neue Kläger nicht anzunehmen sein.

### Wenig Relevanz für die Akutsituation Betroffener

Stellvertretende Klagemöglichkeiten spielen für von Arbeitsausbeutung Betroffene aufgrund der hier beschriebenen Hürden nach Aussage der befragten Expert\_innen in der Praxis kaum eine Rolle. Es wird jedoch betont, dass die Möglichkeit einer Klage die „Unterlegenheit der Betroffenen ausgleichen“ und damit die Situation einzelner Betroffener deutlich entschärfen könnte (FG\_E6). Sowohl Modelle, die Verbände oder Organisationen befähigen, die Rolle des Klagenden zu übernehmen, als auch eine Befugnis entsprechender Behörden, wird von Expert\_innen befürwortet (Interview E11, E9). Ausschlaggebend sei dabei, dass eine Prozessstandschaft sich aus den gesetzlichen Befugnissen der betreffenden Akteure statt aus einer individuellen Begründung im Einzelfall ergäbe (FG\_E7).

Im europäischen Kontext finden sich durchaus entsprechende Ansätze, die Arbeitnehmer\_innen bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche entlasten. Exemplarisch ist hierfür die gesetzliche Befugnis der Arbeitsaufsichtsbehörde in Großbritannien. Diese kann bei einer Unterschreitung des Mindestlohns ausstehende Löhne über eine „Notice

of Underpayment“ von Arbeitgeber\_innen einfordern.<sup>47</sup> Zudem kann sie stellvertretend für Arbeitnehmer\_innen klagen, sollte die „Notice of Underpayment“ ohne Erfolg bleiben. Arbeitnehmer\_innen haben dabei weder finanzielle Risiken, noch treten sie individuell als Beschwerdeführer\_innen auf.<sup>48</sup>

Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass eine stellvertretende Klagemöglichkeit den individuellen Rechtsschutz nicht flächendeckend ersetzen könne (Interview E8). Im Folgenden werden solche Maßnahmen diskutiert, die die individuelle Klagerposition stärken sollen.

### 2.5.3 Stärkung des individuellen Rechtsschutzes

Der Gesetzgeber hat in einzelnen Bereichen des Arbeitsrechts auf strukturelle Ungleichheiten reagiert. So zielt beispielsweise das Gesetz zur Förderung von Entgeltstrukturen (Entgelttransparenzgesetz) darauf ab, das Gebot des gleichen Entgelts zwischen Männern und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durchzusetzen. Dazu soll Arbeitnehmer\_innen ermöglichen werden, Gehaltszahlungen des Betriebes einzusehen, um so eine Ungleichbehandlung auch vor Gericht belegen zu können.<sup>49</sup> Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Instrumenten, die für die Stärkung und Unterstützung der Angehörigen vulnerabler Gruppen genutzt werden – wie beispielsweise der Kündigungsschutz, Beweislast- und Vermutungsregelungen oder Dokumentationspflichten der Arbeitgeber\_innen.

#### Wege zum Arbeitsgericht ebnen

Eine der zentralen Hürden beim Zugang zum Recht sind die negativen Konsequenzen, die Betroffene zu fürchten haben: Klagen sie gegen Arbeitgeber\_innen, wird ihnen möglicherweise gekündigt, sie werden ausgewiesen oder verlieren ihre Unterkunft. Die aktuelle Gesetzeslage enthält

zwar Ansätze für die Stärkung der Rechtssituation individueller Arbeitnehmer\_innen; diese sind der hier im Fokus stehenden Gruppe von Arbeitnehmer\_innen jedoch nicht immer zugänglich.

Arbeitnehmer\_innen, die sich unrechtmäßigem Verhalten von Arbeitgeber\_innen widersetzen, schützt beispielsweise das Maßregelungsverbot in § 612a BGB, wonach Arbeitnehmer\_innen nicht benachteiligt werden dürfen, wenn sie ihre Rechte auf zulässige Weise ausüben. In der Praxis müssen Betroffene jedoch klagen. Es gibt dann ähnliche Hürden wie bei einer Lohnklage (siehe unter 2.4). Vergleichbare Herausforderungen werden in einem aktuellen Gesetzesvorschlag der EU-Kommission auch für solche Arbeitnehmer\_innen markiert, die als sogenannte Whistleblower Informationen über Verstöße gegen unterschiedliche Bereiche von EU-Recht weitergeben. Hier wird angestrebt, Hinweisgeber\_innen durch eine Umkehr der Beweislast zu schützen: In Gerichtsverfahren, die sich auf erlittene Benachteiligungen (darunter auch Kündigungen) beziehen, ist es Aufgabe der Arbeitgeber\_innen zu belegen, dass die Benachteiligung keineswegs aufgrund des Hinweises erfolgte, sondern ausschließlich auf hinreichenden sonstigen Gründen basierte.<sup>50</sup>

Der hier zugrundeliegende Schutzgedanke wird von den befragten Expert\_innen begrüßt: Diese sehen die Arbeitsplätze von Personen, die von schweren Formen der Ausbeutung betroffen sind, „in der Praxis nicht geschützt“ (FG\_E5) und befürworten daher eine Beweislastumkehr für die Gründe der Kündigung zugunsten der Arbeitnehmer\_innen. So könnten Arbeitsplätze geschützt und die Betroffenen motiviert werden, ihre Situation zu melden, (FG\_E3).

Neben den arbeitsrechtlichen Konsequenzen einer Klage sind die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen für Personen, die sich zum Zeitpunkt der Klage unrechtmäßig in Deutschland aufhalten, zu überdenken. Die Forderung, aufenthaltsrechtliche

47 UK Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2017), S.7-8.

48 Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (GIB.NRW) (2014), S.18-19.

49 Auskunftsanspruch nach § 11 Entgelttransparenzgesetz.

50 Europäische Kommission (2018c), Artikel 15(5).

Vorschriften für diese Personengruppe anzupassen, ist nicht neu.<sup>51</sup> Das bestehende Rechtssystem kennt hier für ausgewählte Personengruppen durchaus Lösungen. So kann von schwerer Arbeitsausbeutung und Menschenhandel Betroffenen beispielsweise, basierend auf § 25 Absatz 4 Aufenthaltsgesetz, eine befristete Aufenthaltserlaubnis gewährt werden. Dies gilt aber nur dann, wenn sie als Zeug\_innen in einem Strafverfahren gegen ihre Arbeitgeber\_innen aussagen. Ein solches Verfahren kommt in vielen Fällen aber gar nicht erst zustande. Würde diese Regelung auf solche Betroffene erweitert, die ihre Rechte vor dem Arbeitsgericht einklagen, würde dies deren Ausgangssituation deutlich stärken (FG\_E1).

Finanzielle Aspekte stellen oft die größte Hürde auf dem Weg zum Arbeitsgericht dar (siehe Kapitel 2.4). Der Zugang zu Beratungshilfescheinen und Prozesskostenhilfe bleibt Personen, die von schweren Formen der Ausbeutung betroffen sind, in der Praxis oft verwehrt. Um finanzielle Risiken zu mindern, sind hier insbesondere Antragsverfahren an die besondere Situation der Betroffenen anzupassen. Anwält\_innen sprachen sich für verstärkte Sensibilisierung der Sachbearbeiter\_innen bei den zuständigen Stellen in Amts- und Arbeitsgerichten aus. Eine gewisse „Lebensnähe“, „Verständnis“ für die spezielle Situation der Zielgruppe sowie eine engere Zusammenarbeit und Vertrauen zwischen Anwält\_innen und Sachbearbeiter\_innen würde das Antragsverfahren für Betroffene deutlich erleichtern. Es wurde zudem ein verstärkter Einsatz von Sachbearbeiter\_innen mit entsprechenden Sprachkompetenzen gefordert (FG\_E4). Solche Maßnahmen könnten den Zugang zum Recht für Einzelne erleichtern und zudem die Kapazitäten von Anwält\_innen entlasten.

### **Dokumentationspflichten und Beweislastregelungen**

Berichte aus der Praxis verdeutlichen, dass Beweislastregelungen ein zentrales Problem beim Zugang zum Recht für Arbeitnehmer\_innen darstellen. Bestehende Regelungen sowie Vorschläge

aus Literatur und Expert\_inneninterviews bieten hier zweierlei Ansätze:

Der erste Ansatz betrifft Dokumentationspflichten für Arbeitgeber\_innen. Durch eine Regelung solcher Pflichten könnte sichergestellt werden, dass Arbeitsverhältnisse und andere lohnrelevante Aspekte, wie zum Beispiel die Anzahl der Arbeitsstunden, belegt werden können. Das deutsche Rechtssystem kennt Dokumentationspflichten auf Seiten der Arbeitgeber\_innen bereits. Beispielsweise sind Arbeitgeber\_innen dazu verpflichtet, innerhalb von vier Wochen nach Beginn des Arbeitsverhältnisses die Arbeitsbedingungen schriftlich niederzulegen (§ 2 Nachweisgesetz). In der Fleischwirtschaft verschärft das „Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft“ die Dokumentationspflicht für Arbeitszeiten (§ 7). Diese Regelungen treffen jedoch nur auf einen ausgewählten Teil der hier behandelten Arbeitnehmer\_innen zu und halten in der Praxis den Umgehungsstrategien von Arbeitgeber\_innen oft nicht stand.<sup>52</sup> So greift die Verpflichtung, die Arbeitsbedingungen nach vier Wochen zu verschriftlichen, nur bei solchen Arbeitsverhältnissen, die tatsächlich länger als vier Wochen andauern. Zudem veranschaulichen die Interviews mit Betroffenen, wie Arbeitgeber\_innen Regelungen für die Dokumentation der Arbeitszeiten in der Landwirtschaft durch „doppelte Buchführung“ umgehen.

Auch Expert\_innen aus der Praxis fordern Änderungen der Rechtslage: Sie empfehlen beispielsweise eine Regelung, die Arbeitgeber\_innen verpflichtet, das betreffende Arbeitsverhältnis spätestens an dem Tag, an dem die Arbeit aufgenommen wird, schriftlich zu bestätigen. Dies würde auch die Arbeitnehmer\_innen unterstützen, deren Arbeitsverhältnis nur eine kurze Zeit andauert (FG\_E3).

Um Arbeitnehmer\_innen den Zugang zu der für die Beweislast wichtigen Dokumentation zu erleichtern, wurde auch eine stärkere Verzahnung und Kooperation der Arbeit relevanter Behörden

51 So in verschiedenen Studien, zum Beispiel: Deutsches Institut für Menschenrechte (2011), S. 36; Kocher/Nassibi (2012), S. 139.

52 Faire Mobilität (2017).

empfohlen – darunter insbesondere solche, die auf verschiedenen Ebenen mit der Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns betraut sind. Akteure wie die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls (FKS), Rentenversicherungen, Vergabestellen und Landeskontrollbehörden, Behörden des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, Gewerbeaufsichtsämter, Arbeitsagenturen und Sozialkassen verfügen oft über prozessrelevante Dokumentationen, die Betroffenen nicht zugänglich sind.<sup>53</sup> In der Praxis gibt es Beispiele für eine Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteuren.<sup>54</sup> Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen der FKS und Vertreter\_innen von Arbeitnehmer\_innen (Anwält\_innen und Beratungsstellen), würde es letzteren erlauben, Ressourcen und Einblicke der FKS zu nutzen und so das Machtmissverhältnis in Teilen auszugleichen. Auch in Expert\_inneninterviews wurde ein stärkerer Einbezug der Beweismittel des Zolls sowohl in die individuelle Rechtsdurchsetzung als auch im Rahmen eines Verbandsklagerechts befürwortet (Interview E11).

Der zweite Ansatz zielt auf eine Veränderung der Beweislastregelungen ab, um die Position betroffener Arbeitnehmer\_innen vor Gericht zu stärken. Die Beweislast würde hier auf die Arbeitgeber\_innen verlagert. Arbeitnehmer\_innen würden so dabei unterstützt, auch Rechte aus solchen Arbeitsverhältnissen einzufordern, deren Existenz und Umfang schwer zu belegen sind. Solche Regelungen sind für einen ausgewählten Teil der Betroffenen bereits Realität. Die widerlegliche Vermutungsregelung nach Artikel 98a AufenthG legt fest, dass bei unklaren Beschäftigungsverhältnissen von Drittstaatsangehörigen, die nicht zur Arbeit befugt sind,<sup>55</sup> davon ausgegangen wird, dass das Beschäftigungsverhältnis für mindestens drei Monate besteht. Arbeitnehmer\_innen werden so von ihrer Beweispflicht entlastet und erhalten einen Mindestschutz. Die Vermutungsregelung

entspringt jedoch im Grundgedanken dem Ziel, Schwarzarbeit einzudämmen, und greift damit nur bei Arbeitnehmer\_innen, die nicht zur Arbeit befugt sind. EU-Bürger\_innen und Drittstaatsangehörige, die zur Arbeit in Deutschland befugt sind, können von dieser Regelung nicht profitieren.

Die Vermutungsregel nach § 98 AufenthG werten auch Expert\_innen als positives Beispiel für eine Stärkung der Klägerposition. Sie sehen „keinen sachlichen Grund“, den persönlichen Anwendungsbereich der Vermutungsregel auf die Situation solcher Migrant\_innen zu beschränken, die ohne Arbeitserlaubnis arbeiten. Deren Ausgangssituation hinsichtlich der Beweislage unterscheidet sich nicht grundlegend von der von EU-Bürger\_innen und anderen, die zur Arbeit befugt sind. Eine Beweislastumkehr zugunsten von Arbeitnehmer\_innen in Fällen, in denen kein schriftlicher Arbeitsvertrag besteht, wäre daher allgemein auf „prekäre Verhältnisse“ und unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Betroffenen zu erweitern (FG\_E7). Veränderungen der Beweislastregelungen werden als grundlegender Schritt beschrieben, um „die Unterlegenheit des Arbeitnehmers gegenüber dem Arbeitgeber aufzuheben oder zu erleichtern“ und die Möglichkeit zu schaffen „zumindest mit Aussicht zum Gericht zu gehen“ (FG\_E7).

## 2.6 Fazit

Ausbeutung gehört zum Alltag vieler Arbeitsmigrant\_innen in Deutschland. Arbeitgeber\_innen zahlen nur einen Bruchteil des Lohnes. Betroffene leben zum Teil in menschenunwürdigen Unterkünften. Verschiedene Einzelfaktoren wie fehlende Sprach- und Rechtskenntnis, finanzielle Notlage, Abhängigkeit vom Arbeitgeber, fehlende Beweismittel sowie ein erschwerter Zugang zu Beratung führen zu einer strukturellen Unterlegenheit gegenüber den Arbeitgeber\_innen.

53 Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (GIB.NRW) (2014), S. 45.

54 Dazu zählt zum Beispiel das Urlaubsverfahren der SOKA-Bau, Dachmarke für die Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft. Der SOKA-Bau ist es möglich, auf die Beweismittel des Zolls zurückzugreifen, falls ausstehende Beiträge der Arbeitgeber\_innen gerichtlich eingeklagt werden müssen. Hat die SOKA-Bau Erfolg, werden die betroffenen Arbeitnehmer\_innen informiert. Ausstehende Ansprüche können dann über einen formlosen Antrag bei der SOKA beantragt werden. Siehe: SOKA-BAU (2014), S. 33. Zusätzliche Informationen wurden im Experteninterview E13 zur Verfügung gestellt.

55 Das ist dann der Fall, wenn Arbeitnehmer\_innen keine Arbeitsgenehmigung nach § 284 Abs. 1 SGB III oder die nach § 4 Abs. 3 AufenthG erforderliche Berechtigung zur Erwerbstätigkeit haben.

Diese Unterlegenheit macht es den Betroffenen sehr schwer, vor einem Arbeitsgericht ihr Recht einzuklagen.

Andere europäische Länder begegnen diesem Machtgefälle zwischen Arbeitgeber\_in und Arbeitnehmer\_in mit einer Stärkung der Position von Arbeitnehmer\_innen. Sie haben zum Teil den kollektiven Rechtsschutz über ein Verbandsklagerecht von Gewerkschaften eingeführt. Andere Länder gehen noch darüber hinaus und verleihen Behörden die Befugnis, individuelle Lohnansprüche stellvertretend für Arbeitnehmer\_innen einzuklagen. Entsprechende Instrumente gibt es im deutschen Recht nur vereinzelt. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat daher im Rahmen einer qualitativen Studie mit Betroffenen und Expert\_innen gesprochen. Die Ergebnisse zeigen, dass die vorhandenen Instrumente für die Durchsetzung der Lohnansprüche für diese Gruppe nicht zielführend sind. Ein Gesamtkonzept ist erforderlich ist, welches die strukturelle Unterlegenheit der Betroffenen anerkennt und behandelt, um den grund- und menschenrechtlich garantierten Zugang zum Recht zu gewährleisten.

Einzelne Strukturelemente werden bisher überwiegend in den Fachkreisen der Gewerkschaften, Fachberatungsstellen und vereinzelt wissenschaftlichen Beiträgen diskutiert. Daher bietet es sich zum einen an, die politische Diskussion zu vertiefen und zeitnah ein effektives Gesamtpaket auf den Weg zu bringen. Zum anderen ist es notwendig, dass Bund und Länder das Thema in Strukturen überführen, die eine Umsetzung effektiver Maßnahmen weiter befördern können, wie zum Beispiel die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Diese hat sich bereits unter der Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in einem aktuellen Strategiepapier den Auftrag gegeben, zu überprüfen, „wie der Zugang zu arbeitsrechtlichen Ansprüchen für Betroffene in der Praxis verbessert werden kann“.<sup>56</sup>

Hierbei sollte ein besonderes Augenmerk auf solche Instrumente gelegt werden, die im deutschen Recht zwar bereits existieren, für die

besprochene Zielgruppe aber kaum zugänglich sind. Entsprechend zu überdenken sind die Beweislastregelungen bei der Durchsetzung des Maßregelungsverbots, die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25(4) AufenthG, der persönliche Anwendungsbereich der Vermutungsregel nach § 98a AufenthG und administrative Hürden beim Zugang zu Beratungshilfescheinen und Prozesskostenhilfe. Komplementär sind auch die Forderungen nach stellvertretenden Klagemöglichkeiten und einer Verbandsklage zu konkretisieren.

## 2.7 Literatur

**Bosch, Gerhard** (2018): Mindestlohn: Geringverdiener profitieren, aber noch Umsetzungsprobleme. Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission am 01. März 2018. Duisburg

**Bund-Länder Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung** (2017): Menschenhandel bekämpfen: Wie weiter in Deutschland? Strategische Grundlage der Bund-Länder Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Berlin

**Cyrus, Norbert/de Boer, Katrin** (2011): Darstellung und Analyse der Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung. In: Studie. Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, S. 41–78

**Bundesregierung** (2017): Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. 2016–2020. Berlin

**Deutscher Bundestag** (22.02.2018): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, Corinna Ruffer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 19/660. Drucksache 19/875

<sup>56</sup> Bund-Länder Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (2017), S. 17.

**Deutscher Bundestag** (15.02.2016): Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Kontrolle von Mindestlöhnen 2015. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Lisa Paus, Corinna Rüffer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 18/7405. Drucksache 18/7525

**Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste** (2012): Sachstand Verbandsklagerecht in Deutschland. WD 7 – 3000/070-12. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2014): Rechte haben Rechte bekommen. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2011): Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung – Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Betroffenenrechte. Berlin

**DGB Bundesvorstand** (2017): Prekäre Beschäftigung: Herausforderung für die Gewerkschaften. Anregungen und Vorschläge für die gewerkschaftliche Diskussion. Berlin

**DIW Berlin** (2017): DIW Wochenbericht Nr. 49.2017: Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter. Berlin

**Europäische Kommission** (2018a): 2017 annual report on Intra-EU labour mobility. Brüssel

**Europäische Kommission** (2018b): European Labour Authority. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1414&langId=en> (abgerufen am 04.06.2018)

**Europäische Kommission** (2018c): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden COM(2018) 218 final. Brüssel

**Europäische Kommission** (2018d): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde, COM(2018) 131 final. Straßburg

**Faire Mobilität** (2017): Einschätzungen von ‚Faire Mobilität‘ zum neuen ‚Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft. <http://www.faire-mobilitaet.de/++co++2fe5b4aa-4c38-11e7-a6a4-525400e5a74a> (abgerufen am 29.08.2018)

**Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (GIB.NRW)** (2014): Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen: Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann. Berlin

**Hähnel, Stefanie** (2014): Mobile Beschäftigung. Aktivitäten und Projekte gewerkschaftlicher und gewerkschaftsnaher Organisationen gegenüber mobilen Beschäftigten in ausgewählten europäischen Staaten. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung

**IQ-Netzwerk Schleswig Holstein** (2016): Ein Job um jeden Preis? Ausbeutungsrisiko Flucht und Migration – Dokumentation der Fachveranstaltung am 10. Oktober 2016 in Kiel. [https://www.iq-netzwerk-sh.de/fileadmin/access/pdf/2016/Doku\\_Faire\\_Arbeit\\_web\\_02.pdf](https://www.iq-netzwerk-sh.de/fileadmin/access/pdf/2016/Doku_Faire_Arbeit_web_02.pdf) (abgerufen am 25.06.2018)

**Katter, Simone/Rabe, Heike** (2011): Untersuchung der arbeitsgerichtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung. In: Entwicklungen tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

**Kocher, Eva/Nassibi, Ghazaleh** (2012): Rechte für Beschäftigte als Sanktionen für Arbeitgeber\_innen – Eine erste Einschätzung der Neuregelungen im AufenthG. In: Fischer-Lescano, Andreas/Kocher, Eva/Nassibi, Ghazaleh (Hg.): Arbeit in der Illegalität.: Die Rechte von Menschen ohne Aufenthaltspapiere. Frankfurt am Main: Campus

**Kocher, Eva** (2001): Gesetzesentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht: Gutachten – erstellt im Auftrag der Hans-Böckler Stiftung. Düsseldorf

**Morgenpost** (30.08.2016): Schwarzarbeit und Ausbeutung offenbar Alltag für Flüchtlinge. <https://www.morgenpost.de/politik/article208151705/Schwarzarbeit-und-Ausbeutung-offenbar-Alltag-fuer-Fluechtlinge.html> (abgerufen am 28.08.2018)

**SOKA-BAU** (2014): Urlaubsverfahren bei Entsendung auf Baustellen in Deutschland – Informationsbroschüre für Arbeitgeber. Berlin

**Statistisches Bundesamt** (2018): Rechtspflege Arbeitsgerichte 2017. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Arbeitsgerichte2100280177004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Arbeitsgerichte2100280177004.pdf?__blob=publicationFile) (abgerufen am 05.10.2018).

**UK Department for Business, Energy & Industrial Strategy** (2017): National Minimum Wage law: Enforcement. Policy on HM Revenue & Customs enforcement, prosecutions and naming employers who break National Minimum Wage law. London

**Wagner, Bettina** (2018). Gleicher Ort, gleiche Arbeit, gleicher Lohn? Gute Arbeit 6/2018, Bund Verlag GmbH. Frankfurt am Main

**ZEIT ONLINE** (26.10.2015): Flüchtlinge: Europas neue Sklaven. <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-10/fluechtlinge-ausbeutung> (abgerufen am 12.06.2017)

### **3 Zwang in der allgemeinen Psychiatrie für Erwachsene**

## In Kürze

- Grund- und Menschenrechte gebieten es, die Anwendung von Zwang in der gesundheitlichen Versorgung zu vermeiden. Dies gilt auch für Zwangsmaßnahmen im Bereich der allgemeinen Psychiatrie.
- Zwangsmaßnahmen sind Unterbringungen, ärztliche Zwangsbehandlungen und weitere freiheitsentziehende Zwangsmaßnahmen wie Fixierung ans Bett oder medikamentöse Sedierung.
- UN-Menschenrechtsorgane gehen von einem absoluten Verbot von Zwangsmaßnahmen aus. Das Bundesverfassungsgericht befürwortet zwar kein absolutes Verbot solcher Maßnahmen, hat dem Umgang mit Zwang aber strenge Grenzen gesetzt.
- Die Bundesländer haben die vom Bundesverfassungsgericht seit 2011 gemachten Vorgaben überwiegend noch nicht umgesetzt. Es gibt große Unterschiede zwischen den Ländern bezüglich der rechtlichen Ausgestaltung von Zwangsmaßnahmen.
- Vorhandene Statistiken geben keinen verlässlichen Überblick über die Verbreitung von Zwang und die Umstände, unter denen Zwang angewendet wird. Studien lassen vermuten, dass ein Großteil der Zwangsmaßnahmen statistisch nicht erfasst wird.
- Es gibt bereits eine Vielzahl von Ansätzen, wie Zwang vermieden werden kann. Dazu gehören: strengere, auf Einhaltung kontrollierte Gesetze, Netzwerke guter ambulanter Hilfsangebote ausbauen, professionelle Haltung und Klinikstruktur verbessern, Konzept der offenen Türen ausbauen, psychiatrische Versorgung stärker am Willen der Patient\_innen ausrichten sowie Besuchskommissionen und Beschwerdestellen stärken. Im Blick auf das Recht auf Leben in der Gemeinschaft auch für die Situation psychischer Krisen sind gemeindepsychiatrische Strukturen und deren Hilfs und Unterstützungsangebote frei von Zwang in der Fläche zu stärken.
- Die Systemkompetenz „Vermeidung von Zwang“ ist durch die Politik als Zielsetzung noch viel klarer vorzugeben, strukturell auszubauen und durch ein System des Monitorings mit dem Ziel nachhaltige Reduktion und Vermeidung zu steuern.
- Der Politik wird dringend empfohlen, für die allgemeine Psychiatrie das Ziel verbindlich vorzugeben, sich auf die Vermeidung von Zwang auszurichten und die erforderlichen Kompetenzen zu entwickeln. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind entsprechend auszugestalten und die Entwicklung hin zu Zwangsfreiheit ist durch einen gut koordinierten, institutionalisierten, mit Ressourcen angemessen ausgestatteten und partizipativen Prozess zu begleiten. Zudem ist ein effektives Monitoring aufzubauen.

## 3.1 Einleitung

Die allgemeine Psychiatrie in Deutschland leistet einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Gesundheit. Gleichzeitig sind Menschen im psychiatrischen Versorgungssystem teilweise Zwang ausgesetzt. Grund- und Menschenrechte gebieten es, die Anwendung von Zwang in der gesundheitlichen Versorgung zu vermeiden, weil sie in schwerwiegender Weise in die fundamentalen Rechte auf Selbstbestimmung, Freiheit und körperliche Unversehrtheit eingreifen. Die UN-Behindertenrechtskonvention hat hierfür wesentliche Impulse gesetzt.

Zwang in der Allgemeinpsychiatrie kann ganz unterschiedlich ausgestaltet sein (siehe

Infokasten).<sup>1</sup> Gemein ist den vielfältigen Ausprägungen jedoch, dass den betroffenen Personen nicht ermöglicht wird, selbstbestimmt über sich und ihre gesundheitliche Behandlung zu entscheiden. So spricht man beispielsweise von Zwang, wenn Menschen gegen ihren Willen in eine psychiatrische Einrichtung eingewiesen werden oder wenn sie gegen ihren Willen Medikamente einnehmen müssen. Zwang bedeutet auch, dass

einem Menschen in einer psychiatrischen Klinik angedroht wird, keinen Besuch empfangen zu dürfen, falls er oder sie die verschriebenen Medikamente nicht einnimmt; oder wenn jemand vor der Entscheidung zur Einnahme eines Medikamentes nicht ausreichend oder verständlich über Nebenwirkungen aufgeklärt wird. An der Entscheidung über Zwangsmaßnahmen können Richter\_innen, Betreuer\_innen und Ärzt\_innen beteiligt sein.

### Zwangsmaßnahmen

Zwang liegt immer dann vor, wenn nicht zugelassen wird, dass eine Person selbstbestimmt über sich und ihre gesundheitliche Behandlung entscheidet. Von formellen Zwangsmaßnahmen spricht man dabei, wenn gegen oder ohne den Willen der betroffenen Person und zum Teil sogar gegen ihren körperlichen Widerstand bestimmte Maßnahmen durchgeführt werden. Dazu zählen:

- die Unterbringung einer Person, nämlich die zwangsweise Einweisung in eine – zumeist psychiatrische – Einrichtung, beziehungsweise deren Festhalten, die in Anknüpfung an die Diagnose einer psychischen Erkrankung oder intellektuellen oder psychischen Beeinträchtigung erfolgt
- die ärztliche Zwangsbehandlung zum Zwecke der Heilbehandlung, sei es durch Untersuchungen, Operationen oder Medikation
- weitere, insbesondere freiheitsentziehende Zwangsmaßnahmen, insbesondere Fixierung (Fesselung), die medikamentöse Sedierung (die anders als die Zwangsbehandlung nicht zum Zwecke der Heilbehandlung erfolgt) und die Isolierung

Ebenfalls zu Zwang zählen Formen informellen Zwangs, nämlich wenn die Zustimmung zu einer Behandlung oder Maßnahme durch Druck erwirkt wird, auf der Grundlage falscher, unvollständiger oder für die Person nicht verständlicher Informationen erfolgt oder jemandem die Unterstützung versagt wird, die er oder sie für eine Entscheidungsfindung benötigt.

Diese Praxis ist unter dem Begriff der „Zwangspsychiatrie“ zunehmend der menschenrechtlichen Kritik, auch von internationaler Seite, ausgesetzt. UN-Gremien fordern die vollständige Abkehr von einer derartigen Zwangspraxis und kritisieren etwa, dass Menschen überhaupt wegen psychischer Krankheiten die Freiheit entzogen wird, sie zwangsweise medizinischen Behandlungen unterzogen oder fixiert werden.<sup>2</sup> Die allgemeinpsychiatrische Versorgung in Deutschland – ärztliches und pflegerisches Personal ebenso wie etwa die

Klinikleitungen, Krankenkassen und staatliche Stellen – sind damit aufgefordert, ihre bisherige Zwangspraxis zu hinterfragen sowie alternative Möglichkeiten der Behandlung zu erforschen und flächendeckend anzuwenden.

Eine Reihe von Entwicklungen innerhalb des Berichtszeitraums zeigt, dass es in Deutschland eine wachsende Aufmerksamkeit für das Thema gibt: So hat sich beispielsweise das Bundesverfassungsgericht seit 2011 wiederholt mit

1 Diese Untersuchung fokussiert die allgemeine Psychiatrie, für die es noch eine relativ entwickelte Datenlage gibt. Für die anderen Bereiche wie die Kinder- und Jugendpsychiatrie, die Gerontopsychiatrie, die Psychosomatik sowie für den Maßregelvollzug sind kritische Bestandsaufnahmen in Bezug auf das Thema Zwangsangwendung erforderlich, insbesondere weil nach unserem Dafürhalten die Datenlage für diese gleichermaßen menschenrechtlich hochsensiblen Bereiche noch schlechter ist.

2 UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Rn. 29–31, 33–34, 37–38.

Teilaspekten von Zwang beschäftigt, zuletzt in seinem Fixierungsurteil vom Juli 2018. Es ist dabei zwar nicht von einem absoluten Verbot solcher Maßnahmen ausgegangen, hat aber die Voraussetzungen für den Einsatz von Zwangsmaßnahmen deutlich verschärft.<sup>3</sup> Auch anlässlich dieser Rechtsprechung haben Bund und Länder verschiedene Gesetze novelliert; allein im Berichtszeitraum waren das neben dem (bundesweit gültigen) Betreuungsrecht auch Gesetze in Niedersachsen und Bayern.<sup>4</sup> Auch der Deutsche Ethikrat hat sich mit dem Thema Zwang beschäftigt: Nachdem im Jahr 2017 zur Frage der ethischen Vertretbarkeit von Zwang für die Bereiche Psychiatrie, Kinder- und Jugendhilfe und Pflege und Behindertenhilfe drei Anhörungen stattgefunden hatten, hat der Deutsche Ethikrat im November 2018 nunmehr seine Überlegungen in Form einer Stellungnahme veröffentlicht.<sup>5</sup> Nicht zuletzt hat die größte Dachgesellschaft von Psychiater\_innen im Februar 2018 eine neue medizinische Leitlinie zur Anwendung von Zwang im klinischen Bereich verabschiedet und sich darin auch mit den gewachsenen menschenrechtlichen Anforderungen auseinandergesetzt.<sup>6</sup> Auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung findet sich ein Passus zur Verbesserung der Versorgung von psychisch kranken Menschen.<sup>7</sup> Zudem sind Mitte 2019 die Ergebnisse von zwei vom Bundesministerium für Gesundheit in Auftrag gegebenen Forschungsprojekten zu erwarten, die unter anderem auch einen Vorschlag für eine verbesserte Datenerhebung ausarbeiten.<sup>8</sup>

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat sich deshalb mit folgenden Fragen zum Thema Zwang in der allgemeinen Psychiatrie befasst: Was sind die menschenrechtlichen Anforderungen? Wie ist die rechtliche Ausgestaltung derzeit? Was ist bekannt über die Verbreitung der Anwendung von Zwang, wo fehlen Daten zur Praxis? Welche wissenschaftlichen und praktischen Ansätze gibt es zu Vermeidung von Zwang?

### **Entwicklung und Stand der Debatte zu Zwang in der Psychiatrie**

Die Kritik an Zwang in der Psychiatrie ist nicht neu. Bereits eine parlamentarisch veranlasste Untersuchung in den 1970er Jahren (die sogenannte Psychiatrie-Enquete)<sup>9</sup> befasste sich mit diesem Thema. Sie stellte allerdings die Anwendung von Zwang nicht grundlegend in Frage. Die ihr nachfolgenden Reformen verbesserten die Lebensbedingungen in psychiatrischen Einrichtungen und senkten Bettenzahlen und Aufenthaltsdauer deutlich ab.<sup>10</sup>

Die Kritik an unzureichenden ambulanten Behandlungsmöglichkeiten und mangelnder Kooperation und Koordination aller beteiligten Dienste – von einigen regionalen Besonderheiten abgesehen – besteht jedoch fort.<sup>11</sup> UN-Menschenrechtsgremien sehen die Ursache für die starke Verbreitung von Zwang teilweise in einer Dominanz des biomedizinischen Modells, welche die Ursache psychischer Krankheiten des Einzelnen

3 Bundesverfassungsgericht (2017): Beschluss vom 19.07.2017, 2 BvR 2003/14; Bundesverfassungsgericht (2018): Urteil vom 24.07.2018, 2 BvR 309/15, BvR 502/16.

4 Novellierungen von § 1906a BGB, der gesetzlichen Grundlagen zur Zwanganwendung im Betreuungsrecht, durch Gesetz vom 17.07.2017, BGBl I 2017, 2426 sowie durch Novellierungen der Psychisch-Kranken-Gesetze Niedersachsen (28.09.2017, Nds. GVBl. 18/2017, S. 300–307) und Bayern (24.07.2018, Bay GVBl. Nr. 14/2018, S. 583–603).

5 Deutscher Ethikrat (2018).

6 DGPPN (2018), insb. S. 129–130. Die Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen“ ist online abrufbar: <https://www.awmf.org/leitlinien/detail/ll/038-022.html> (abgerufen am 05.09.2018).

7 Koalitionsvertrag (2018), Rn. 4629–4631.

8 Die Bundesarbeitsgemeinschaft Gemeindepsychiatrischer Verbände e. V. führt das Projekt „Vermeidung von Zwangsmaßnahmen im psychiatrischen Hilfesystem“ (ZVP) und das Zentrum für Psychiatrie in Südwürttemberg das Projekt „Zwangsmaßnahmen im psychiatrischen Hilfesystem: Erfassung und Reduktion“ (ZIPHER) durch: <https://www.bag-gpv.de/projekte/projekt-vermeidung-von-zwangsmassnahmen-im-psychiatrischen-hilfesystem/> bzw. <https://psychiatrie.lwl-uk-bochum.de/forschung-und-lehre/lwl-forschungsinstitut-fuer-seelische-gesundheit/aktuelle-projekte> (beide abgerufen am 14.11.2018).

9 Deutscher Bundestag (1975).

10 Siehe zur Entwicklung seither Armbruster u. a. (2015), S. 16–38.

11 Ebd., S. 35.

vorwiegend in neurobiologischen Vorgängen sieht und sich deshalb in der Behandlung stark auf die Pharmakologie vertraut. Dadurch würden die sozialen Zusammenhänge und Ursachen psychischer Krankheiten nicht ausreichend in den Blick genommen.<sup>12</sup>

Neu ist bei der menschenrechtlichen Dimension der Kritik, dass sie sich auf spezifischere menschenrechtliche Vorgaben stützt, die das gewachsene Verständnis von den Problemlagen psychisch kranker Menschen widerspiegeln.<sup>13</sup> Insbesondere durch das Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sind die Rechte von Menschen mit psychosozialen Behinderungen gestärkt worden. Die UN-BRK schützt Menschen, denen ein „Anderssein“ zugeschrieben wird, etwa durch die Diagnose einer psychischen Erkrankung oder intellektueller Beeinträchtigung. Sie schützt Menschen, die selbst eine Beeinträchtigung haben, und die in der Folge durch Barrieren in Umwelt und Gesellschaft an einer gleichberechtigten Teilhabe gehindert, also „behindert“ werden.<sup>14</sup>

Die Anwendung von Zwang in Frage zu stellen, ist in Deutschland gesellschaftspolitisch umstritten. Psychiater\_innen und Pflegekräfte halten Zwangsanwendungen teilweise für unvermeidbar. Sie befürchten zum Beispiel, dass bestimmte Gruppen von Patient\_innen ohne Zwangsmöglichkeit nicht behandelt werden können und sich sonst selbst überlassen wären oder dass sie nicht vor der Gefahr geschützt werden können, in die sie sich selbst unter Umständen bringen.<sup>15</sup> Außerdem

halten sie Zwangsbefugnisse auch zum eigenen Schutz für notwendig, etwa wenn sie sich in Akutsituationen tätlichen Angriffen von Patient\_innen ausgesetzt sehen.<sup>16</sup>

Unter den Menschen mit Psychiatrie-Erfahrungen und ihren Angehörigen ist die Meinung über die Anwendung von Zwang nicht einhellig – auch nicht unter denen, die Zwang am eigenen Leibe erlebt haben: Das Spektrum reicht von fundamentaler Gegnerschaft bezüglich Zwang über Ambivalenz bis hin zur Billigung, dass man sich im Einzelfall nicht anders zu helfen weiß.<sup>17</sup>

### 3.2 Grund- und menschenrechtlicher Ausgangspunkt der Kritik

Medizinische Behandlungen sind im deutschen Gesundheitssystem nur mit Einwilligung der betroffenen Person nach deren Aufklärung zulässig. Zwangsmaßnahmen sind damit eigentlich verboten. Im Rahmen der psychiatrischen Versorgung sind sie allerdings als Ausnahme unter engen Voraussetzungen gesetzlich möglich. Inwieweit Zwangsmaßnahmen mit menschen- und grundrechtlichen Vorgaben vereinbar sind, wird nicht einheitlich beurteilt. Auf Grundlage der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) hat sich eine besonders grundsätzliche Kritik an der Anwendung von Zwang im psychiatrischen Kontext entwickelt. Nicht nur der entsprechende UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen

12 UN, Human Rights Council (2017), insb. Rn. 18–20. Zudem auch UN, General Assembly (2018), Rn. 24.

13 Siehe für einen Überblick UN, OHCHR (2015), Rn. 15–22, 25–33, 91–95. Zudem auch UN, Human Rights Council (2017), Rn. 30–37, 63–66, 95; UN, General Assembly (2017).

14 Ähnlich insofern die Definition von psychosozialen Behinderungen von CHRUSP (2018), S. 1–3. Allgemeiner zum menschenrechtlichen Behinderungsbegriff siehe Degener (2016), S. 15–18; Degener (2017), S. 41–60. Siehe auch UN, Human Rights Council (2017), Rn. 22–24; UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (2014), S. 8–11; Bielefeldt (2009), S. 104–110.

15 Statt vieler Freeman u. a. (2015), S. 844–850; Müller (2006), S. 157–159. Häufig werden als Beispiel Patient\_innen mit Schizophrenie-Diagnose angeführt, bei denen aus ärztlicher Sicht in akuten Krankheitsphasen wegen selbst- oder fremdgefährdender Verhaltensweisen eine Unterbringung oder ärztliche Zwangsbehandlung erforderlich sein könne, siehe Steinert u. a. (2001), S. 2696–2898. Auch in der Behandlung von älteren, dementen Patient\_innen wird angeführt, diese nachts im Bett anbinden zu müssen, um sie vor Stürzen zu schützen, siehe Rytina (2012), S. 56–61.

16 Spengler/Koller (2012), S. 314.

17 Für ein absolutes Verbot jeglicher Form der Zwangsanwendung setzen sich die Bundesarbeitsgemeinschaft Psychiatrie-Erfahrener (die-BPE) sowie der Bundesverband Psychiatrie-Erfahrener (BPE) ein. Ebenfalls deutliche Kritik an Zwangsanwendungen, getragen von einem dringlich vorgetragenen Wunsch nach einer Verbesserung, äußern die Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e. V. (ISL) und die Kellerkinder e. V. sowie etwa der Bundesverband der Angehörigen psychisch erkrankter Menschen e. V. (BAPK). Vgl. auch die Stellungnahme des Landesverbandes Psychiatrie-Erfahrener (2013).

mit Behinderungen (UN-Fachausschuss), sondern zunehmend auch weitere UN-Menschenrechtsorgane fordern ein absolutes Verbot von Unterbringungen, ärztlichen Zwangsbehandlungen und sonstigen Zwangsmaßnahmen.<sup>18</sup> Andere dagegen auf der internationalen Ebene, wie der UN-Menschenrechtsausschuss, haben zwar ihre frühere Auffassung im Lichte der Entwicklungen überprüft und durch eine strengere ersetzt, lassen aber Zwang etwa bei Unterbringung zu.<sup>19</sup>

Menschenrechtsorgane auf der europäischen Ebene, wie etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte oder das Anti-Folter-Gremien des Europarats, haben sich diesem absoluten Verbot nicht angeschlossen.<sup>20</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht hat in den vergangenen Jahren zwar zwangskritisch entschieden, dabei aber die betroffenen Rechtsgüter anders als der UN-Fachausschuss gewichtet.<sup>21</sup>

Zentral für den Ausgangspunkt der menschenrechtlichen Kritik ist das Recht auf Selbstbestimmung in gesundheitlichen Angelegenheiten (vgl. Artikel 25 UN-BRK, Artikel 12 UN-Sozialpakt, Artikel 2 Absatz 1 GG). Dieses wird in der UN-BRK deutlich stärker gewichtet als im deutschen Verfassungsrecht: Nach der UN-BRK dürfen weder Richter\_innen noch Betreuer\_innen, Ärzt\_innen und Pflegekräfte über den Kopf eines Menschen mit Behinderungen hinweg entscheiden. Laut UN-Fachausschuss ist es deshalb zum Beispiel unzulässig, wenn eine Ärztin für eine Frau mit

Behinderungen entscheidet, welche objektiv medizinisch sinnvolle Behandlung diese bekommen soll. Stattdessen, so der UN-Fachausschuss, muss sie die Patientin dabei unterstützen, die Entscheidung über eine Behandlung selbst zu treffen. Wenn die Patientin ihren Willen nicht klar äußern kann, ist es Aufgabe des Personals, ihren Willen bestmöglich zu erforschen und auszulegen und nicht rein objektive Kriterien heranzuziehen.<sup>22</sup> Auch im deutschen Recht zeigt sich, wenn auch verhaltener, eine stärkere Gewichtung von Selbstbestimmung in rechtlichen Angelegenheiten: So müssen sich Entscheidungen eines Betreuers oder einer Betreuerin an Wille und Präferenz der betreuten Person orientieren (§§ 1901 Absatz 2 und 3, 1901a Absatz 1 und 2 BGB).<sup>23</sup> Verboten sind ersetzende Entscheidungen jedoch nicht (siehe Kapitel 3.3).

Gemäß dem verfassungs- und menschenrechtlichen Verbot der Diskriminierung aufgrund von Behinderung (Artikel 2 Absatz 3 und 5 Nr. 3 UN-BRK, vgl. auch Artikel 3 Absatz 3 S. 2 GG) ist eine Benachteiligung wegen einer Behinderung verboten, es sei denn, sie dient einem legitimen Zweck und ist verhältnismäßig. Die UN-BRK erhöht aber die Anforderungen an den legitimen Zweck und die Verhältnismäßigkeitsprüfung und enthält – so jedenfalls nach der Auslegung des UN-Fachausschusses – in Teilen sogar ein absolutes Verbot: Eine Freiheitsentziehung aufgrund einer Behinderung ist absolut verboten (Artikel 14 Nr. 1 lit. b UN-BRK).<sup>24</sup> Nach dem UN-Fachausschuss wäre

18 Siehe für einen Überblick UN, Human Rights Council (2017), Rn. 30–37, 63–66, 95 sowie UN, OHCHR (2015), Rn. 15–22, 25–33, 91–95; UN, General Assembly (2017). Siehe auch Fußnote 30.

19 Siehe UN, CCPR, Allgemeine Bemerkung No. 35: Artikel 9 (Freiheit und Sicherheit der Person), UN Doc. CCPR/C/GC/35, Ziffer 19. Für weitere Nachweise, etwa zu CAT vgl. auch UN, OHCHR (2015).

20 Zu ärztlichen Zwangsbehandlungen siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human Rights), *Herczegfalvy v. Austria*, No. 10533/83, 24.09.1992, Rn. 82; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human Rights), *X. v. Finland*, No. 34806/04, 03.07.2012, Rn. 220; sowie zuvor Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human Rights), *Storck v. Germany*, No. 61603/00, 16.06.2005, Rn. 164–169. Zu Fixierungen siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human Rights), *Bureš v. the Czech Republic*, no. 37679/08, 18.10.2012, Rn. 86; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human Rights), *M. S. v. Croatia* (no. 2), no. 75450/12, 19.02.2015, Rn. 97.

21 Zu Fixierungen siehe Bundesverfassungsgericht (2018): Urteil vom 24.07.2018, 2 BvR 309/15, BvR 502/16; zu Zwangsbehandlungen siehe insbesondere die Leitentscheidung von 2011 und die Neuerung der Entscheidung von 2016, Bundesverfassungsgericht (2011): Beschluss vom 23.03.2011, 2 BvR 882/09 und Bundesverfassungsgericht (2016): Beschluss vom 26.07.2016, 1 BvL 8/15. Ebenfalls zu Zwangsbehandlungen Bundesverfassungsgericht (2017): Beschluss vom 19.07.2017, 2 BvR 2003/14; Bundesverfassungsgericht (2013): Beschluss vom 20.02.2013, 2 BvR 228/12; Bundesverfassungsgericht (2011): Beschluss vom 12.10.2011, 2 BvR 633/11.

22 Sogenannte unterstützte Entscheidungsfindung („supported decision-making“), UN, CRPD (2014), Rn. 7.

23 Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (2018), S. 8–10.

24 UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), S. 1–8.

es also zum Beispiel nicht zulässig, einen Mann, bei dem eine psychische Krankheit diagnostiziert wurde und der die Flüssigkeitsaufnahme vergisst und dann stark dehydriert ist, deshalb zwangsunterzubringen, sondern es wäre geboten, ihm auf andere Weise zu helfen.

Schließlich setzt sich im internationalen wie nationalen Rechtssystem stärker ein Bewusstsein dafür durch, dass Zwangsmaßnahmen jeweils auch in weitere Rechte der betroffenen Personen eingreifen, insbesondere das Recht auf psychische und physische Unversehrtheit (Artikel 17 UN-BRK, Artikel 2 Absatz 2 S. 1 GG). Eine absolute Grenze stellt schließlich das Recht auf Freiheit von Folter und grausamer, erniedrigender und demütigender Behandlung dar (Artikel 15 UN-BRK, Artikel 1 Absatz 1 UN-Antifolterkonvention). Wann Folter oder Misshandlung vorliegen, wird wiederum verschieden beurteilt: Nach dem UN-Fachausschuss fallen Zwangsmaßnahmen an Menschen mit Behinderungen im gesundheitlichen Zusammenhang insgesamt darunter.<sup>25</sup> Demgegenüber prüft

der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Einzelfall, ob eine ärztliche Zwangsbehandlung oder Fixierung verhältnismäßig war.<sup>26</sup> Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) hat für psychiatrische Einrichtungen Mindeststandards formuliert, in welchen es für die Anwendung von Fixierungen beispielsweise fordert, dass diese zeitlich eng begrenzt erfolgen, mit einer Eins-zu-Eins-Betreuung begleitet werden und im Team nachbesprochen werden, um zukünftige Maßnahmen zu vermeiden.<sup>27</sup>

Für Zwangsmaßnahmen in der Psychiatrie ergibt sich damit folgendes Bild: Der UN-Fachausschuss, aber auch weitere UN-Mechanismen, wie die UN-Sonderberichterstatter über Folter und über das Recht auf Gesundheit sowie der UN-Hochkommissar für Menschenrechte, haben sich für ein absolutes Verbot von einer oder mehr der drei Zwangskategorien (siehe die Definitionen im Infokasten S. 59) ausgesprochen, nämlich von Unterbringungen<sup>28</sup>, ärztlichen Zwangsbehandlungen<sup>29</sup>

25 UN, CRPD (2015), Rn. 12; UN, CRPD (2014), Rn. 42.

26 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human Rights), *Bureš v. the Czech Republic*, no. 37679/08, judgement of 18 October 2012, para. 86; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human Rights), *M. S. v. Croatia* (no. 2), no. 75450/12, judgment of 19 February 2015, para. 97.

27 Europarat (2017).

28 Siehe: UN, OHCHR (2017), Rn. 17, 23, 25–33; UN, OHCHR (2009), Rn. 43–47, 48–49, 50–51; UN, General Assembly (2015), Rn. 10, 38–41, 103–107; UN, Frauenrechtsausschuss CEDAW (2014), Rn. 36–37, (2013), Rn. 37–38; UN, Economic and Social Council (2017), Rn. 45–46; UN, Economic and Social Council (2016), Rn. 51–52; UN, Sonderberichterstatterin für Behinderungen und UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Gesundheit: *Devandas-Aguila/Púras* (2015); weniger eindeutig, wenn auch unterstützend hinsichtlich der Forderungen des CRPD-Ausschusses UN, Human Rights Council (2017), Rn. 30–37, 63–66, 95.

Gegen ein absolutes Verbot sprechen sich aus: UN, Menschenrechtsausschuss (2014), Rn. 19; UN, Ausschuss gegen Folter (2017), Rn. 22–25 bzw. (2016a), Rn. 26–27 bzw. (2016b), Rn. 40–4 bzw. (2016c), Rn. 29–30; UN, Unterausschuss zur Verhütung von Folter (2016), Rn. 7–11, 14–19, 20; UN, Sonderberichterstatter zu Folter: UN, Human Rights Council (2013), Rn. 67–69 bzw. UN, General Assembly (2008), Rn. 64; vorausgesetzt auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human rights), *Klinkenbuß v. Germany*, no. 53157/11, judgement of 25 February 2016, Rn. 49 und *Radu v. Germany*, no. 20084/07, 16.05.2013, Rn. 97; *X. v. the United Kingdom*, no. 7215/75, 06.11.1981, Rn. 39.

29 Siehe: UN, Hoher Kommissar für Menschenrechte (2017), Rn. 17, 23, 25–33 bzw. (2009), Rn. 43–47, 48–49, 50–51; UN, General Assembly (2015), Rn. 10, 38–41, 103–107; UN, Fachausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (2014), Rn. 36–37 bzw. (2013), Rn. 37–38; UN, Economic and Social Council (2017), Rn. 45–46 bzw. (2016), Rn. 51–52; UN, Sonderberichterstatterin für Behinderungen und UN, Sonderberichterstatter zu Gesundheit: *Devandas-Aguila/Púras* (2015); weniger eindeutig, wenn auch unterstützend hinsichtlich der Forderungen des CRPD-Ausschusses: UN, Human Rights Council (2017), Rn. 30–37, 63–66, 95, sowie UN, Sonderberichterstatter zu Folter: UN, Human Rights Council (2013), Rn. 67–69 bzw. UN, General Assembly (2008), Rn. 64.

Gegen ein derart absolutes Verbot ärztlicher Zwangsbehandlungen hat sich der UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter ausgesprochen: (2016), Rn. 7–11, 14–19, 20. Der Europäische Gerichtshof hat ärztliche Zwangsbehandlung unter dem Folterbegriff vor allem in einer weitbeachteten Entscheidung von 1992 und damit vor Abschluss der UN-BRK behandelt, s. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human Rights), *Herczegfalvy v. Austria*, No. 10533/83, 24.09.1992, Rn. 82. In leichteren Fällen sieht er in einer ärztlichen Zwangsbehandlung vor allem einen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens aus Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), dies auch nach Inkrafttreten der UN-BRK, s. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human Rights), *X. v. Finland*, No. 34806/04, 03.07.2012, Rn. 220; sowie zuvor Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human Rights), *Storck v. Germany*, No. 61603/00, 16.06.2005, Rn. 164–169. Siehe hierzu FRA (2012), S. 24–25.

sowie sonstigen Zwangsmaßnahmen (chemische und physische Fixierungen, Isolierung).<sup>30</sup> Sie sehen in der Anwendung von Zwang eine praktisch vermeidbare Verletzung von Rechten.<sup>31</sup> Ihre Kritik setzt dabei an den Strukturen des Gesundheitssystems an: Dieses solle die Würde der dort behandelten Personen ins Zentrum rücken und müsse deshalb auf Zwanglosigkeit setzen. Antworten darauf, wie konkrete eskalierte Situationen im klinischen Alltag bewältigt werden können, geben sie dabei aber nicht vor.

Das Bundesverfassungsgericht hat demgegenüber kein verfassungsrechtlich zwingendes, absolutes Verbot solcher Maßnahmen festgestellt. Es hat Zwangsmaßnahmen für zulässig befunden – jedoch nur im Ausnahmefall, als „ultima ratio“ und unter hohen rechtlichen Anforderungen.<sup>32</sup> Dabei befasste sich das Gericht nur mit einem Teilaspekt der „Zwangsfrage“, nämlich mit der verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsmöglichkeit von Zwangsbehandlungen und Fixierungen in klinischen Akutsituationen.

Auch wenn Deutschland nicht dem auf UN-Ebene erhobenen Ruf nach einem absoluten gesetzlichen Verbot von Zwangsmaßnahmen folgen sollte, muss es sein gesamtes psychiatrisches Versorgungssystem überprüfen und konsequent am Gebot der Zwangsvermeidung ausrichten. Denn dem verfassungsrechtlichen Gebot, Zwang in der gesundheitlichen Versorgung nur als „ultima ratio“

einzusetzen, kann nur Rechnung getragen werden, wenn die Ausgestaltung des Versorgungssystems insgesamt in den Blick genommen wird. So kann beispielsweise ein gutes Angebot an ambulanten Therapie- und Unterstützungsleistungen einen Menschen in einer psychosozialen Krise stabilisieren und damit eine weitere Zuspitzung seiner Situation verhindern. Zwang- und gewaltfreie Behandlungsalternativen müssen systematisch erforscht, gefördert und flächendeckend eingeführt werden. Wenn demgegenüber erst in der konkreten Akutsituation in der Klinik nach milderen Mitteln gesucht wird, sind bereits im Vorfeld möglicherweise viele Chancen vertan worden, einer Person zu helfen. Wenn dort alternative Behandlungsansätze nicht entwickelt wurden, erscheint eine Zwangsanwendung als alternativlos und das System befindet sich sozusagen in der „Ultima-Ratio-Falle“.<sup>33</sup>

Vor dem Hintergrund der Verpflichtung aus der UN-BRK, Menschen mit Behinderungen ein Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen und sie nicht auf exklusive oder stationäre Angebote zu verweisen, muss zudem ein flächendeckendes Angebot von niedrigschwelligen, zugänglichen und ambulanten Hilfen und Unterstützungen aufgebaut werden (Artikel 19 UN-BRK).<sup>34</sup> Nicht zuletzt sollten Menschen mit psychosozialen Behinderungen als Expert\_innen in die Entwicklung und Umsetzung politischer Konzepte und Maßnahmen einbezogen werden (Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK).<sup>35</sup>

30 Siehe: UN, Hoher Kommissar für Menschenrechte: UN HCHR (2017), Rn. 17, 23, 25–33 bzw. (2009), Rn. 43–47, 48–49, 50–51; UN, Working Group on Arbitrary Detention: UN, General Assembly (2015), Rn. 10, 38–41, 103–107; UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: UN, Economic and Social Council (2017), Rn. 45–46 bzw. UN, Economic and Social Council (2016), Rn. 51–52; UN, Sonderberichterstatter für Behinderungen (2014); sowie der UN-Sonderberichterstatter zu Folter: UN, Human Rights Council (2013), Rn. 67–69 bzw. UN, General Assembly (2008), Rn. 64. Für einen restriktiven Umgang, wenn auch gegen ein absolutes Verbot von sonstigen Zwangsmaßnahmen, haben sich ausgesprochen: UN, Ausschuss gegen Folter (2017), Rn. 22–25 bzw. (2016a), Rn. 26–27 bzw. (2016b), Rn. 40–41 bzw. (2016c), Rn. 29–30; und der UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (2016), Rn. 7–11, 14–20. Zu Fixierungen siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human Rights), *Bureš v. the Czech Republic*, no. 37679/08, 18.10.2012, Rn. 86; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human Rights), *M. S. v. Croatia* (no. 2), no. 75450/12, 19.02.2015, Rn. 97.

31 Siehe auch die Empfehlungen, welche nach einer Konsultation von Expert\_innen durch den Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen im Mai 2018 ergingen, UN, General Assembly (2018), Rn. 40–53

32 Zu Fixierungen siehe Bundesverfassungsgericht (2018): Urteil vom 24.07.2018, 2 BvR 309/15, BvR 502/16; zu Zwangsbehandlungen siehe insbesondere die Leitentscheidung von 2011 und die Neuerung der Entscheidung von 2016, Bundesverfassungsgericht (2011): Beschluss vom 23.03.2011, 2 BvR 882/09 und Bundesverfassungsgericht (2016): Beschluss vom 26.07.2016, 1 BvL 8/15. Ebenfalls zu Zwangsbehandlungen Bundesverfassungsgericht (2017): Beschluss vom 19.07.2017, 2 BvR 2003/14; Bundesverfassungsgericht (2013): Beschluss vom 20.02.2013, 2 BvR 228/12; Bundesverfassungsgericht (2011): Beschluss vom 12.10.2011, 2 BvR 633/11.

33 Siehe dazu Aichele (2016), S. 34–35.

34 Zu Artikel 19 siehe UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) (2017).

35 UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) (2018), Rn. 27–33.

Es braucht ein also psychiatrisches Versorgungssystem, welches konsequent nach der restriktiveren Auslegung der menschen- und grundrechtlichen Verpflichtungen zu am Gebot der Zwangsvermeidung ausgerichtet ist und das nur unter starker Beteiligung von Menschen, die die Psychiatrie nutzen, sinnvoll weiterentwickelt werden kann.

### 3.3 Zwang – rechtliche Vorgaben

Zwangsmaßnahmen und ihre Voraussetzungen sind in Deutschland sehr uneinheitlich geregelt. Die Zuständigkeit ist zwischen Bund und Ländern aufgeteilt.

Zwangsmaßnahmen können nach deutschem Recht mit zwei Zielrichtungen erfolgen: Im Betreuungsrecht können sie nur zum Schutz einer Person vor sich selbst (Selbstgefahr), in den Psychisch-Kranken-Gesetzen zusätzlich auch zum Schutz anderer Personen und ihrer Rechtsgüter erfolgen. In beiden sind Rechtsgrundlagen für Zwangsmaßnahmen vorgesehen.

- Das Betreuungsrecht (bundeseinheitlich im BGB geregelt) regelt das Verhältnis zwischen einer betreuten Person und einer betreuenden Person, die dieser zur Unterstützung bei der Erledigung ihrer Angelegenheiten zur Seite gestellt wird. Rechtlich sind Bevollmächtigte oder Betreuer\_innen dazu verpflichtet, die betroffene Person bei deren autonomer Entscheidung zu unterstützen. Dabei sind sie an den gegebenenfalls zu erforschenden Willen der betroffenen Person gebunden. Die betreuende Person hat rechtlich aber auch die Möglichkeit, verbindliche Entscheidungen gegen

oder ohne den Willen der betroffenen Person zu treffen.

- Die Psychisch-Kranken-Gesetze (PsychKG)<sup>36</sup> der Länder regeln die Ausgestaltung der psychiatrischen Versorgung.<sup>37</sup> Zwangsmaßnahmen nach diesen Gesetzen können zur Abwendung von akuten Gefahren für die Person selbst, aber auch für Rechtsgüter anderer erfolgen.

Zum Teil berufen sich Ärzt\_innen und Pflegekräfte bei der Anwendung von Zwang auch auf strafrechtliche Regelungen des Notstands und der Notwehr (§§ 32, 34 StGB): Diese regeln die Frage der Strafbarkeit individuellen Handelns, wenn also eine Person in einer Notsituation eine Straftat begeht, um eigene oder fremde Rechtsgüter zu schützen. So kann es beispielsweise als Notwehrhandlung gerechtfertigt sein, zur eigenen Verteidigung Gewalt anzuwenden. Allerdings ist der Rückgriff auf diese allgemeinen Notwehrregelungen unzulässig, wenn es für die jeweilige Situationen konkretere Regelungen gibt. Denn diese treffen spezielle Abwägungen und legen spezifische Voraussetzungen fest (z. B. hinsichtlich des einzuhaltenden Verfahrens oder der Kriterien für die Zwanganwendung), die durch die Berufung auf Notwehrregeln umgangen werden könnten. Für staatliche Eingriffe in Grundrechte, die vorhersehbar sind oder häufiger vorkommen, ist der Gesetzgeber sogar verpflichtet, solche konkreten Rechtsgrundlagen zu schaffen.<sup>38</sup> Als Rechtsgrundlage für Zwangsbehandlungen oder Fixierungen in der psychiatrischen Versorgung, auch in akuten Notfallsituationen, kommen sie auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deshalb nicht in Betracht.<sup>39</sup>

Tatsächlich führen Ärzt\_innen und Pflegekräfte in der Praxis vermutlich häufig Zwangsmaßnahmen

36 Je nach genauer Benennung sind die Gesetze zum Teil auch abgekürzt als PsychKHG. Einzig im Saarland ist stattdessen in einem Unterbringungsgesetz (UBG) nicht die psychiatrische Versorgung insgesamt, sondern nur die Möglichkeit der Unterbringung von Menschen mit psychosozialen Behinderungen normiert. Im Folgenden wird der Einfachheit halber von PsychKG gesprochen.

37 Aufgrund zahlreicher Besonderheiten werden im Folgenden nicht weiter behandelt die Personen, die gemäß § 63 StGB wegen einer rechtswidrigen Tat in eine Einrichtung des Maßregelvollzugs eingewiesen werden.

38 Ausführlich Fischer (2017): § 34 StGB, Rn. 34–35.

39 Im Fixierungsurteil des Bundesverfassungsgericht setzt sich das Gericht damit nicht einmal auseinander, obwohl § 34 StGB vom LG München in der ersten Instanz tatsächlich angenommen worden war, s. Bundesverfassungsgericht (2018), Urteil vom 24.07.2018, 2 BvR 309/15, BvR 502/16, Rn. 115–118. Zu den Voraussetzungen an eine Rechtsgrundlage für Zwangsbehandlungen siehe Bundesverfassungsgericht (2011): Beschluss vom 23.03.2011, 2 BvR 882/09, Rn. 74–80.

unter Berufung auf Notstand und Notwehr durch: Einer dreimonatigen Untersuchung aus dem Jahr 2014 an acht Kliniken zufolge war dies bei ärztlichen Zwangsbehandlungen und Fixierungen sogar häufiger der Fall als jeweils nach Rechtsgrundlagen aus Betreuungsrecht und PsychKG.<sup>40</sup>

### 3.3.1 Unterbringung

Die erste von drei Arten formeller Zwangsmaßnahmen ist die Unterbringung, also die zwangsweise Einweisung in eine oder das zwangsweise Zurückhalten in einer – zumeist psychiatrische – Einrichtung in Anknüpfung an die Diagnose einer psychiatrischen Erkrankung oder erheblichen intellektuellen Beeinträchtigungen (siehe Infokasten auf S. 59). Zur Unterbringung zu zählen ist begrifflich auch die vorläufige Unterbringung, bei der die richterliche Entscheidung erst nach einer Unterbringung in einem stark verkürzten und beschleunigten Verfahren eingeholt wird.

UN-Gremien und Expert\_innen legen die UN-BRK dahingehend aus, dass es eine mit ihr unvereinbare Diskriminierung darstellt, wenn Richter\_innen, Betreuer\_innen und Ärzt\_innen Menschen wegen einer psychischen Erkrankung oder erheblichen intellektuellen Beeinträchtigungen – selbst wenn diese nur eines von mehreren Entscheidungskriterien ist – die Freiheit entziehen können (Artikel 14 Absatz 1 lit. b UN-BRK).<sup>41</sup> Sie fordern deshalb, eine gesundheitliche Versorgung ohne derartige Freiheitsentziehung zu organisieren. Das Bundesverfassungsgericht hat sich dieser Auslegung trotz des im Grundgesetz ebenfalls bestehenden Diskriminierungsverbots nicht angeschlossen (Artikel 3 Absatz 1 S. 2 GG).<sup>42</sup> Im deutschen Recht

sind Unterbringungen daher weiterhin nach folgender Maßgabe ausgestaltet:

Ein\_e Richter\_in muss von Verfassung wegen „unverzüglich“ über eine Unterbringung entscheiden, weil es sich um eine Freiheitsentziehung handelt (Artikel 2 Absatz 2, 104 Absatz 2 GG). Weil Freiheitsentziehungen so massive Rechtseingriffe darstellen, soll nicht die Exekutive allein sie anordnen dürfen. Jede Verzögerung einer richterlichen Entscheidung muss sachlich zwingend geboten sein.<sup>43</sup> „Unverzüglich“ ist dahin auszulegen, dass die richterliche Entscheidung ohne jede Verzögerung, die sich nicht aus sachlichen Gründen rechtfertigen lässt, nachgeholt werden muss.<sup>44</sup> Bei Festnahmen durch Polizei und Ordnungsbehörden regelt das Grundgesetz zusätzlich eine absolute Frist: Auch wenn eine richterliche Entscheidung aufgrund sachlich zwingender Gründe bis spätestens zum Ablauf des Folgetages nicht erfolgen konnte, müssen die jeweiligen Einrichtungen dann eine Person freilassen (Artikel 104 Absatz 2 S. 3 GG). Von dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe können Bundes- und Landesgesetzgeber durch einfache Gesetze nur durch strengere Vorgaben abweichen, sie bildet also einen Mindeststandard.

Im bundesweit gültigen Betreuungsrecht (geregelt im BGB) ist keine Frist für die Einholung der richterlichen Entscheidung normiert, es bleibt beim „unverzüglich“. Die PsychKGs von 15 Bundesländern begrenzen eine nicht gerichtlich angeordnete Unterbringung maximal auf den Ablauf des Folgetages, weil sie entweder davon ausgehen, dass die verfassungsrechtliche Vorgabe für polizeiliche Festnahmen auch für Ordnungsbehörden gilt oder weil sie zumindest eine Gleichstellung erreichen wollen.<sup>45</sup> Ein Sonderfall ist Baden-Württemberg:

40 Bei ärztlichen Zwangsbehandlungen waren es 18 Maßnahmen im Vergleich zu 10 nach PsychKG und 14 nach Betreuungsrecht. Bei direkt freiheitsbeschränkenden Maßnahmen (insbesondere Fixierungen) waren dies 197 der Fälle im Vergleich zu 73 nach PsychKG und 91 nach Betreuungsrecht. Adorjan u. a. (2017), S. 7.

41 Siehe dazu Fußnote 28.

42 In seinen jüngeren Entscheidungen zu Zwangsbehandlungen und Fixierungen setzt es die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Unterbringung voraus. Ausdrücklich dazu zuletzt Bundesverfassungsgericht (1981): Beschluss vom 07.10.1981, 2 BvR 1194/80.

43 Bundesverfassungsgericht (2002): Beschluss vom 15.05.2002, BvR 2292/00, Rn. 26.

44 Ebd.

45 Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein begrenzen diese Möglichkeit auf den Ablauf des auf die Zurückhaltung oder Einweisung folgenden Tages. Thüringen begrenzt die nicht gerichtlich angeordnete Unterbringung auf 24 Stunden.

Dort ist nach dem Gesetzeswortlaut eine Unterbringung ohne richterliche Entscheidung bis zu 120 Stunden möglich, nämlich im Zeitraum von Freitag 0:00 Uhr bis Dienstag 24 Uhr.<sup>46</sup> Damit kann die Exekutive dort Personen über einen beachtlichen Zeitraum hinweg ohne gerichtliche Kontrolle die Freiheit entziehen.

Unterschiedlich geregelt ist auch die Frage, wo genau die Unterbringung erfolgen soll: In zehn Bundesländern ist vorgeschrieben, dass Unterbringungen in psychiatrischen Fachkliniken oder klinischen Fachabteilungen erfolgen müssen.<sup>47</sup> In den übrigen Bundesländern können Unterbringungen auch in anderen Einrichtungen erfolgen, etwa in Einrichtungen der Altenpflege, Behindertenhilfe und psychosozialen Hilfe. Das ist jedoch grund- und menschenrechtlich kritikwürdig: Der Aufenthalt in diesen Einrichtungen ist längerfristig angelegt und lässt daher auch eine längere Freiheitsentziehung befürchten. Durch verschlossene Türen droht gleichzeitig immer ein Eingriff in die Freiheitsrechte der sonstigen, dort befindlichen Personen. Soweit Ärzt\_innen dort nicht angestellt und kontinuierlich anwesend sind, besteht die Gefahr, dass die Einrichtungen auch die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts unterlaufen werden, Fixierungen oder Zwangsbehandlungen nur bei ärztlicher Anordnung und Überwachung zuzulassen.<sup>48</sup>

Bundeseinheitlich geregelt ist hingegen das gerichtliche Verfahren in Unterbringungssachen (§§ 312 ff. FamFG). Es fordert für eine Unterbringung ein ärztliches Gutachten, das nicht zwingend ein\_e Fachärzt\_in, sondern auch ein\_e „auf

dem Gebiet der Psychiatrie“ erfahren\_e Ärzt\_in erstellen kann (§ 321 Absatz 1 S. 4 FamFG). Was eine solche Erfahrung darstellt, ist in den Ländern unterschiedlich geregelt. So schreiben beispielsweise die PsychKG in Baden-Württemberg, Brandenburg und Rheinland-Pfalz vor, dass es sich um das Gutachten einer Fachärztin oder eines Facharztes für Psychiatrie handeln muss; in Bremen darf es alternativ immerhin nur von im psychiatrischen Fachdienst tätigen Ärzt\_innen stammen.<sup>49</sup> Wegen des intensiven Rechtseingriffs durch eine Freiheitsentziehung bedarf es für die richterliche Sachverhaltsaufklärung einer besonderen Sorgfalt, die insbesondere auch in der Beauftragung eines oder einer erfahrenen, geeigneten Sachverständigen zum Ausdruck kommt.<sup>50</sup> Aufgrund des sehr spezifischen medizinischen Fachwissens im Bereich der Psychiatrie bestehen gegen die Begutachtung durch andere Personen als Fachärzt\_innen erhebliche Bedenken.<sup>51</sup>

### 3.3.2 Zwangsbehandlung

Die zweite von drei Arten formeller Zwangsmaßnahmen ist die ärztliche Zwangsbehandlung zum Zwecke der Heilbehandlung, sei es durch Untersuchungen, Operationen oder Medikation (siehe Infokasten auf Seite 59).

In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht in einer grundlegenden Entscheidung von 2011 zwar festgestellt, dass Zwangsmaßnahmen zulässig sind, aber entschieden, dass sie nur im Ausnahmefall, als letztes Mittel – „ultima ratio“ – zum Einsatz kommen dürfen.<sup>52</sup> Es konstatiert damit – im Gegensatz zu UN-Expert\_innen und

46 Der Antrag auf gerichtliche Unterbringung muss grundsätzlich spätestens bis zum Ablauf des zweiten Tages nach Aufnahme oder Zurückhaltung erfolgen, bei Aufnahme oder Zurückhaltung am Freitag jedoch erst bis Montag um 12 Uhr. Für die gerichtliche Entscheidung bleibt dann bis zum Ablauf des Folgetages, bevor die/der Patient\_in entlassen werden muss; siehe §§ 16 Abs. 4 S. 1 und 2, 28 Abs. 1 Nr. 3 PsychKHG BW.

47 Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Thüringen. In Schleswig-Holstein muss es sich zwar um Krankenhäuser handeln, jedoch nicht um psychiatrische Fachabteilungen bzw. Fachkliniken.

48 Bundesverfassungsgericht (2011), Beschluss vom 23.03.2011, 2 BvR 882/09, Rn. 66; Bundesverfassungsgericht (2018), Urteil vom 24.07.2018, 2 BvR 309/15, BvR 502/16, Rn. 83.

49 § 15 Abs. 2 S. 2 PsychKH BW; § 8 Abs. 2 Nr. 2 BbgPsychKG; § 14 Abs. 2 S. 1, 2 BremPsychKG; § 14 Abs. 2 S. 1 PsychKG RhPf.

50 Bundesverfassungsgericht (2013): Beschluss vom 26.08.2013, 2 BvR 371/12, Rn. 40–42.

51 So wohl auch zu verstehen der Hinweis in den aktuellen Leitlinien, dass ein Gutachten einer Fachärztin oder eines Facharztes erforderlich sei, DGPPN (2018), S. 149. Eine Facharzt Ausbildung oder mindestens zweijährige Erfahrung in der Psychiatrie fordert die Bundesarbeitsgemeinschaft Gemeindepsychiatrischer Verbände (BAG), BAG (2013), S. 2.

52 Bundesverfassungsgericht (2011): Beschluss vom 23.03.2011, 2 BvR 882/09.

-Gremien<sup>53</sup> – kein absolutes Verbot von Zwangsbehandlungen, setzt diesen aber strenge Vorgaben. Bereits in früheren Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass jeder Mensch das Recht hat, krank zu sein – und sich also auch gegen eine Behandlung seiner Krankheiten zu entscheiden.<sup>54</sup> 2011 stellte es dann fest, dass eine Zwangsbehandlung nur bei Personen zulässig ist, die aufgrund einer Erkrankung nicht die Schwere ihrer Krankheit oder die Notwendigkeit einer Behandlung einsehen könnten.<sup>55</sup>

Zudem macht das Bundesverfassungsgericht Vorgaben, welche dazu dienen sollen, die Verhältnismäßigkeit der Entscheidungen im Einzelfall sicherzustellen und einen möglichst vorherigen, notfalls nachträglichen gerichtlichen Rechtsschutz auch praktisch zu ermöglichen, indem die betroffene Person über ihre Rechte aufgeklärt wird oder Hinweise zu Beschwerdemöglichkeiten erhält. Eine Zwangsbehandlung sei nur zulässig, wenn mildere Mittel nicht Erfolg versprechend seien und der mögliche Nutzen einer erfolgreichen Behandlung nicht außer Verhältnis zu mit ihr verbundenen Belastungen stehe<sup>56</sup>, das heißt, dass nach genauer Abwägung aller Gesichtspunkte die Zielsetzung einer Behandlung gegenüber den Nachteilen und Schädigungen immer noch gewichtiger wäre; hierbei sollten die Nebenwirkungen, etwa von Psychopharmaka, die mit einer enormen Einschränkung der sozialen Funktionsfähigkeit einhergehen können, ins Gewicht fallen. Zudem macht das Gericht weitere Vorgaben:<sup>57</sup>

- Zustimmungserwerb: In einem Gespräch müsse das ärztliche Personal ohne Druck versuchen, um die auf Vertrauen gegründete Zustimmung der betroffenen Person zur Behandlung zu werben.

- Aufklärung über die Behandlung: Das ärztliche Personal müsse auch einen für „einwilligungsunfähig“ erklärte\_n Patient\_in über eine Behandlung aufklären.
- Rechtzeitige Ankündigung: Abgesehen von Notfällen müsse das ärztliche Personal zudem Zwangsbehandlungen rechtzeitig und konkret ankündigen, sodass vorab gerichtlicher Rechtsschutz eingeholt werden kann.
- Anordnung und Überwachung: Ein\_e Ärzt\_in müsse zudem die Maßnahme anordnen und überwachen.
- Dokumentation: Die Einrichtung müsse die Maßnahme zudem genau dokumentieren, nämlich hinsichtlich Zwangscharakters, Durchsetzungsweise, maßgeblicher Gründe und der Wirkungsüberwachung.
- Externe Prüfung: Zudem müsse die Abgeschlossenheit psychiatrischer Einrichtungen durchbrochen werden, insbesondere im Wege externer Kontrolle: Die Verfassung gebiete – außerhalb von Akutfällen – die Beteiligung einer externen Stelle, also eines Richters oder einer RichterIn, einer Ombudsperson oder Behörde.

Diese Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sind in den PsychKGs der Bundesländer unterschiedlich umgesetzt (Tabelle).

53 Siehe Fußnote 29.

54 Bundesverfassungsgericht (1981): Beschluss vom 07.10.1981, 2 BvR 1194/80, Rn. 43; Bundesverfassungsgericht (1998): Kammerbeschluss vom 23.03.1998, 2 BvR 2270/96, Rn. 15 und Bundesverfassungsgericht (2015): Kammerbeschluss 02.06.2015, 2 BvR 2236/14, Rn. 18.

55 Bundesverfassungsgericht (2011), Beschluss vom 23.03.2011, 2 BvR 882/09, Rn. 54–55.

56 Ebd., Rn. 56–61.

57 Ebd., 56–71.

## Gesetzliche Verankerung der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Voraussetzungen für eine Zwangsbehandlung

Betreuungsrecht/PsychKG Bundesland	Zustimmungswerbung	Aufklärung über die Behandlung	Rechtszeitige Ankündigung	Externe Prüfung	Anordnung und Überwachung	Genaue Dokumentation
Betreuungsrecht	Ja	Ja	Keine	Ja	Nein	Nein
Baden-Württemberg	Ja	Ja	Keine	Ja	Ja	Ja
Bayern	Ja	Ja	Keine	Ja	Ja	Ohne Details
Berlin	Ja	Ja	Keine	Ja	Ja	Ja
Brandenburg	Ja	Ja	Keine	Ja	Ja	Ja
Bremen	Nicht frei von Druck	Ja	Keine	Ja	Ja	Ja
Hamburg	Nicht frei von Druck	Ja	Keine	Ja	Ja	Ohne Details
Hessen	Nicht frei von Druck	Ja	Nur Ankündigung	Ja	Ja	Ja
Mecklenburg-Vorpommern	Ja	Ja	Nur Ankündigung	Ja	Ja	Ohne Details
Niedersachsen	Ja	Ja	Auch rechtzeitig und verständlich	Ja	Ja	Ja
Nordrhein-Westfalen	Ja	Ja	Nur Ankündigung	Ja	Ja	Ja
Rheinland-Pfalz	Ja	Ja	Auch rechtzeitig und verständlich	Ja	Ja	Ja
Saarland	Nicht frei von Druck	Ja	Nur Ankündigung	Ja	Nein	Ohne Details
Sachsen	Nicht frei von Druck	Ja	Nur Ankündigung	Ja	Ja	Nein
Sachsen-Anhalt	Nicht frei von Druck	Nein	Keine	Nein	Nein	Nein
Schleswig-Holstein	Ja	Ja	Auch rechtzeitig und verständlich	Ja	Ja	Ohne Details
Thüringen	Ja	Nein	keine	Nein	Nein	Nein

Quelle: Eigene Auswertung der PsychKGs der Länder

Demgegenüber haben manche Länder jedoch auch eine über die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hinausgehende Regelung gewählt. So ist in einigen Bundesländern eine Nachbesprechung von Zwangsbehandlungen normiert – solche Gespräche gemeinsam mit dem Team und dem/der Patient\_in sollen ein Vertrauensverhältnis mit dem/der Patient\_in wiederherstellen und zukünftige Zwangsbehandlungen vermeiden.<sup>58</sup> In Hamburg beispielsweise müssen

die behandelnden Ärzt\_innen Informationen über Zwangsbehandlungen jeweils an die ärztliche Leitung weiterreichen und in Nordrhein-Westfalen darf nur die ärztliche Leitung eine Zwangsbehandlung anordnen.

### 3.3.3 Fixierung und Isolierung

Als dritte Art von Zwangsmaßnahmen sind freiheitsentziehende Maßnahmen zu nennen. Das

58 Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen.

sind insbesondere Fixierungen (Fesselung), medikamentöse Sedierung und Isolierung. Während der UN-Fachausschuss sowie weitere internationale Menschenrechtsorgane ein völliges Verbot dieser Praktiken fordern,<sup>59</sup> hat sich das Bundesverfassungsgericht dieser Auffassung nicht angeschlossen. Mit einem Urteil vom Juli 2018 hat das Bundesverfassungsgericht Vorgaben aus dem Grundgesetz abgeleitet, die nun der Bundes- und alle Landesgesetzgeber umsetzen müssen. Bisher sind Fixierungen in den Bundesländern unterschiedlich geregelt (siehe weiter unten).

Das Bundesverfassungsgericht wertet in seiner Entscheidung zu 5- und 7-Punkt-Fixierungen diese zwar als massive Rechtseingriffe, hat aber kein absolutes Verbot ausgesprochen. Es handele sich – anders als dies bisher die Praxis annahm – bei Fixierungen um eine Freiheitsentziehung von eigener Qualität, das heißt, sie sei nicht bereits von der richterlichen Entscheidung über die Unterbringung erfasst (Artikel 2 Absatz 2 GG, Artikel 104 Absatz 3 GG). Somit müssten Ärzt\_innen für alle 5- und 7-Punkt-Fixierungen, die absehbar mehr als 30 Minuten dauern, einen richterlichen Beschluss erwirken. Dafür müsse die Justizverwaltung im Zeitraum von 6 bis 21 Uhr einen richterlichen Bereitschaftsdienst vorhalten. Dieser Richtervorbehalt gilt unmittelbar aus dem Grundgesetz, auch wenn er durch Bundes- oder Landesgesetz noch nicht normiert sein sollte.<sup>60</sup> Lediglich in Niedersachsen ist er bereits in der geforderten Form normiert.<sup>61</sup> Die Regelungen zum Richtervorbehalt im Betreuungsrecht und in den öffentlich-rechtlichen Ländergesetzen von Berlin, Nordrhein-Westfalen und Bayern entsprechen demgegenüber den Vorgaben des Gerichts nicht,<sup>62</sup> da sie sich auf Fixierungen beschränken, die „regelmäßig“ erfolgen oder „von längerer Dauer“ sind.<sup>63</sup>

Zudem macht das Bundesverfassungsgericht detaillierte Vorgaben, welche die Verhältnismäßigkeit der Entscheidungen im Einzelfall und den Rechtsschutz für betroffene Personen sicherstellen sollen. Diese Vorgaben orientieren sich an der Rechtsprechung zu Zwangsbehandlungen. So müsse der/die behandelnde Ärzt\_in Fixierungen selbst anordnen und überwachen sowie genau dokumentieren. Zumindest im Nachgang einer Fixierung müsse er oder sie die betroffenen Personen über Rechtsschutzmöglichkeiten aufklären. Fixierungen seien zwingend durch eine Eins-zu-Eins-Betreuung zu begleiten, dabei müsse das behandelnde Team in kurzen Abständen ihre Notwendigkeit neu einschätzen.<sup>64</sup>

Damit greift das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom Juli 2018 zumindest teilweise international anerkannte Mindeststandards auf: Menschenrechtsorgane mahnen für Fixierungen – und auch Isolierungen – bereits seit Langem eine kontinuierliche Eins-zu-Eins-Betreuung an. Eine regelmäßige Überprüfung oder eine Video-Überwachung reichen dafür explizit nicht aus.<sup>65</sup> Eine ständige Überwachung der Personen in Fixierung ist derzeit gerade einmal in der Hälfte der Bundesländer<sup>66</sup>, vorgeschrieben, nur in sechs davon muss diese im Sinne einer Eins-zu-Eins-Betreuung persönlich erfolgen.<sup>67</sup>

Über die vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Vorgaben hinaus fordern internationale Menschenrechtsorgane zudem eine Nachbesprechung, welche der konstruktiven Verarbeitung der Gewalterfahrung sowie der Vermeidung weiterer Fixierungen zu helfen bestimmt ist<sup>68</sup> – und sich mit der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Aufklärung über Rechtsschutz verbinden ließe. Eine solche Nachbesprechung für Fixierungen

59 Siehe Fußnote 30.

60 Bundesverfassungsgericht (2018): Urteil vom 24.07.2018, 2 BvR 309/15, BvR 502/16, Rn. 95.

61 § 21c Abs. 5 NPsychKG.

62 Art. 29 Abs. 6 S. 1 BayPsychKHG; § 39 Abs. 5 S. 2 BerlPsychKG; § 21c Abs. 5 NPsychKG und § 20 Abs. 2 S. 1 NRWPsychKG.

63 In Berlin ist statt „längerfristig“ eine Frist von 18 Stunden normiert.

64 Bundesverfassungsgericht (2018): Urteil vom 24.07.2018, 2 BvR 309/15, BvR 502/16, Rn. 81–92.

65 Hinsichtlich Fixierungen siehe beispielsweise Council of Europe (2017), S.4; Council of Europe (2007), Rn. 173; sowie auch DGPPN (2018), S. 226.

66 Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen.

67 In Thüringen und Bremen ist dies nicht vorgegeben.

68 Council of Europe (2017), S. 4.

normieren derzeit nur die PsychKG in Hamburg und Hessen.<sup>69</sup>

### 3.4 Verbreitung von Zwang

Ein Staat, der sichergehen möchte, dass Zwang in der allgemeinen Psychiatrie, aber auch in anderen Versorgungsbereichen vermieden oder in Art und Umfang nachhaltig massiv eingedämmt wird, braucht Erkenntnisse über die Praxis, auch in Form von vergleichbaren Daten. Ohne diese menschenrechtlich hochrelevanten Daten ist ein Monitoring des Systems, die Entwicklung von Konzepten und Interventionen nicht möglich, aber auch keine wirksame Rechenschaftslegung gegenüber den internationalen Gremien.

Wie viele Menschen sind in Deutschland von einer Unterbringung in der Allgemeinpsychiatrie betroffen? Welche Arten von Zwangsmaßnahmen werden wo und wie lange durchgeführt? Wie werden sie fachlich hinreichend begründet? Zu all diesen und vielen weiteren Fragen gibt es in Deutschland keine für die Berichterstattung und Rechenschaftslegung ausreichenden öffentlichen Informationen.

Die Datenlage im klinischen Bereich der allgemeinen Psychiatrie ist besser als in anderen Versorgungsbereichen, beispielsweise in stationären Wohneinrichtungen für psychisch kranke Menschen oder solchen der Pflege oder Behindertenhilfe. Dennoch ist sie zur menschenrechtlichen Bewertung sowie als Grundlage für die Entwicklung politischer Handlungskonzepte nicht ausreichend. Obwohl es sich um einen menschenrechtlich sensiblen Bereich handelt, zeigt sich zu den unterschiedlichen Formen von Zwangsmaßnahmen, nämlich Unterbringungen, ärztlichen Zwangsbehandlungen und sonstigen, insbesondere freiheitsentziehenden Zwangsmaßnahmen, ein großes Defizit an statistischen Daten. Die Interpretierbarkeit und Aussagekraft vorhandener Daten ist gering und ermöglicht keine umfassende Beobachtung von Grundrechts- und

Menschenrechtseingriffen in Form von Zwangsmaßnahmen in Deutschland.

Das steht auch im Widerspruch zu völkerrechtlichen Verpflichtungen: Gemäß Artikel 31 UN-BRK ist Deutschland verpflichtet, geeignete Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten, zu sammeln, um auf deren Grundlage politische Konzepte zur Umsetzung der Verpflichtungen auszuarbeiten und umzusetzen.

Die Bundesregierung ist sich dieser mangelhaften Datenlage bewusst.<sup>70</sup> Eine Behebung dieser Datenlücken, um Transparenz, demokratische Kontrolle und Rechenschaftsmechanismen erst zu ermöglichen, steht aber noch aus. In Ansehung bestehender Datenlücken hat das Bundesministerium für Gesundheit 2015 einen Forschungsauftrag mit zwei Teilprojekten an je eine Forschergruppe vergeben, die zwar neue Erkenntnisse in einzelnen wichtigen Punkten über Art und Verbreitung von Zwang liefern könnten, jedoch keine Ergebnisse zu allen relevanten thematischen Fragen des psychiatrischen Systems – insbesondere wegen Konzentration auf die allgemeine Psychiatrie – wird erbringen können. Die Ergebnisse sollen 2019 veröffentlicht werden und unter anderem Erkenntnisse zu Möglichkeiten der Vermeidung von Zwang erbringen.<sup>71</sup>

#### 3.4.1 Welche Daten werden erfasst?

Erfasst werden in Deutschland Daten zu formellen Zwangsmaßnahmen – insbesondere Unterbringungen, teilweise auch ärztliche Zwangsbehandlungen und Zwangsmaßnahmen. Auch wenn diese Zahlen unvollständig und teilweise wenig aufschlussreich sind, zeigen sie doch, dass Zwang in der allgemeinen Psychiatrie nicht nur vereinzelt angewendet wird. Dabei variiert die Anwendung von Zwang sehr stark zwischen den Ländern und zwischen den einzelnen Kliniken. Fundierte Aussagen zur Zwangsangewendung sind nicht möglich, da ein mutmaßlicher Großteil der Zwangsmaßnahmen durch die aktuellen Statistiken nicht erfasst wird und

69 § 18 Abs. 3 HmbPsychKG und § 22 Abs. 3 S. 1 HessPsychKG.

70 Deutscher Bundestag (2017); Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013).

71 Siehe Fußnote 8.

Kenntnisse über genauere Umstände fast gänzlich fehlen.

Nur wenige Erkenntnisse gibt es zu informellem Zwang. Das hat in erster Linie damit zu tun, dass informeller Zwang vor allem über die Betroffenenperspektive aufgezeigt werden kann, bestehende Forschung diese aber nur unzureichend beleuchtet.<sup>72</sup> Psychiatrie-Erfahrene machen darauf aufmerksam, dass informeller Zwang ausgeübt wird, etwa wenn in ambulanten Versorgungsstrukturen der Sozialpsychiatrie Druck auf Personen ausgeübt wird, bestimmte Versorgungsformen in Anspruch zu nehmen, ohne dass sie dies wünschen.<sup>73</sup> Im Zeitraum 2006 bis 2009 befragten Forscher\_innen in Berlin über 500 Nutzer\_innen der Sozialpsychiatrie, also unter anderem von therapeutischen Wohngemeinschaften, Heimen oder therapeutischen Tagesstätten, dazu, ob sie das jeweilige Hilfsangebot freiwillig nutzten. 24 Prozent gaben an, dass dies der Fall sei, 40 Prozent, dass dies sowohl dem eigenen Wunsch entspreche als ihnen auch nahegelegt worden sei. 30 Prozent gaben hingegen als Grund nur an, dass ihnen dies von anderen nahegelegt wurde und 5 Prozent, dass dies gegen ihren Wunsch geschehe.<sup>74</sup> Studien, die das für den klinischen Bereich in Deutschland untersuchen, fehlen.<sup>75</sup> Eine Einzelstudie, wenngleich aus der Schweiz, legt aber nahe, dass informeller Zwang auch im klinischen Bereich eine bedeutende Rolle spielt. Unter 187 befragten Patient\_innen ergab sich, dass 29 Prozent mindestens eine Form informellen Zwangs erfahren hatten.<sup>76</sup> Beispiele dafür waren der tatsächliche oder angedrohte Entzug von Ausgang, Besuch oder Therapiestunden, wenn Patient\_innen die Medikamenteneinnahme ablehnen.

### 3.4.2 Unterbringung

#### Statistische Erfassung von gerichtlichen Verfahren

Im bundeseinheitlichen Betreuungsrecht erfolgt eine statistische Erfassung seit 1992 in der Betreuungsstatistik.<sup>77</sup> Diese trifft Aussagen über die Anzahl von gerichtlich genehmigten oder abgelehnten Zwangsmaßnahmen. Zu Zwangsmaßnahmen nach den PsychKG der Länder erfolgt eine abgestimmte statistische Erfassung, die das Bundesamt für Justiz in einer bundesweiten Geschäftsübersicht der Amtsgerichte zusammenführt. Die Übersicht stellt lediglich dar, wie viele Unterbringungsverfahren bei den Amtsgerichten anhängig geworden sind. Seit einer Gesetzesänderung 2013 fallen darunter, ohne genaue Differenzierung, auch Verfahren bezüglich ärztlicher Zwangsbehandlungen.<sup>78</sup>

Die Statistiken erfassen damit nach Betreuungsrecht die gerichtlichen Genehmigungen und nach PsychKG nur die gerichtlich anhängigen Verfahren. Bei der Summierung dieser unterschiedlichen Größen wird die tatsächliche Anzahl gerichtlicher Unterbringungsgenehmigungen überschätzt, da die nach PsychKG anhängigen Verfahren auch durch Ablehnung oder sonstige Erledigung geendet haben können. Wenn man hier die betreuungsrechtliche Genehmigungsquote von 95–96 Prozent zugrunde legt, ist dies jedoch eher eine kleine Größe.<sup>79</sup> Deshalb und mangels anderer Daten ist es in der Literatur üblich, beide Zahlen zusammenzurechnen.<sup>80</sup> Die Zahl gerichtlicher Unterbringungsgenehmigungen und -verfahren ist im Verlauf der Jahre deutlich angestiegen. So gab es 1995 zusammen genommen

72 Siehe dazu Hotzy/Jäger (2016). Zudem Russo (2012), insb. S. 9–10.

73 Russo (2012), S. 9–15, siehe dazu auch Jäger (2017), S. 91–95.

74 Diese Frage hatten insgesamt 526 Menschen beantwortet, siehe Russo (2012), S. 12.

75 Hotzy/Jäger (2016), insb. die Aufstellung der untersuchten Studien auf S. 4.

76 Jäger/Rössler (2009), S. 206–215.

77 Für einen Überblick über die Betreuungsstatistik 2015 und 2016 siehe Deinert (2016) und Deinert (2018).

78 Neufassung des § 312 Nr. 3 FamFG zum 26.02.2013, BGBl. I S. 266. Eine erneute Neufassung als § 312 Nr. 4 FamFG ist in Kraft seit dem 22.07.2017, BGBl. I S. 2426. Siehe insofern die Zusammenstellung der Daten in: Bundesamt für Justiz (2017).

79 Die Quote, mit welcher Unterbringungsverfahren nach dem Betreuungsrecht in Genehmigungen endeten, lag 2016 bei 96,4 Prozent (Genehmigungen: 56.048, Ablehnungen: 2.066) und 2015 bei 96 Prozent (Genehmigungen: 56.646, Ablehnungen: 2.346). Die Quote ist dabei seit 2002 stabil zwischen 95 und 96 Prozent. Eigene Berechnungen nach: Bundesamt für Justiz (2017a), S. 4.

80 Siehe Deinert (2016) und Deinert (2018).

noch 91.053 Unterbringungsgenehmigungen und -verfahren, nämlich 34.420 betreuungsrechtliche Genehmigungen<sup>81</sup> sowie 56.633 anhängige Unterbringungsverfahren nach PsychKG.<sup>82</sup> 2009 waren es dann schon 125.408 Genehmigungen und Verfahren, nämlich 54.131 betreuungsrechtliche Unterbringungsgenehmigungen<sup>83</sup> sowie 71.269 Unterbringungsverfahren nach PsychKG.<sup>84</sup> Die aktuellsten verfügbaren Daten stammen aus 2015.<sup>85</sup> Bis dahin stieg beides auf zusammengekommen 141.323 Genehmigungen bzw. Verfahren im Jahr 2015, nämlich 56.646 betreuungsrechtliche Genehmigungen<sup>86</sup> sowie 84.677 Unterbringungsverfahren nach PsychKG.<sup>87</sup>

Allerdings sind diese Zahlen nur sehr bedingt aussagekräftig: Studien beispielsweise führen den Anstieg von Unterbringungen im Betreuungsrecht teilweise auf den demographischen Wandel, d. h. auf eine zunehmende Zahl älterer Menschen, zurück. Ebenso vermuten Expert\_innen, dass Ärzt\_innen und Betreuer\_innen Unterbringungen konsequenter gerichtlich beantragen und diese deshalb zahlenmäßig stärker erfasst werden.<sup>88</sup> Zudem lässt sich der Anstieg der Unterbringungszahlen unter anderem damit begründen, dass mehr Menschen wegen einer psychischen Beeinträchtigung<sup>89</sup> vollstationär behandelt werden: Von 812.177 solcher Behandlungsfälle im Jahr 1995, auf 1.151.390 im Jahr 2009 und 1.230.330 im Jahr 2015.<sup>90</sup> Die Anzahl der Behandlungsfälle vollstationär behandelter Patient\_innen ist damit im Zeitraum von 1995 bis 2015 um insgesamt 51,5 Prozent angestiegen. Nur etwas mehr, nämlich um 55,2 Prozent, stieg im selben Zeitraum die Zahl gerichtlicher Unterbringungen,

also die Summe aus betreuungsrechtlichen Unterbringungsgenehmigungen und anhängigen PsychKG-Unterbringungsverfahren.<sup>91</sup>

Der klare Befund ansteigender Zahlen enthält zudem statistische Ungenauigkeiten. Einerseits belegt die Zahl anhängiger Verfahren nach PsychKG nicht, wie häufig tatsächlich eine Unterbringung angeordnet wurde, da sie nicht den Ausgang des Verfahrens (Genehmigung, Ablehnung oder Erledigung) wiedergibt. Seit einer Gesetzesänderung 2013 sind darin zudem undifferenziert auch Verfahren hinsichtlich ärztlicher Zwangsbehandlungen enthalten. Andererseits erfasst die Betreuungsstatistik zwar die betreuungsrechtlichen Genehmigungen und Verlängerungen von Unterbringungen, insofern bleibt jedoch unklar, ob, wo und wie diese tatsächlich vollstreckt wurden. Zusätzlich sind Doppelzählungen von Fällen möglich, wenn beispielsweise ein Unterbringungsverfahren nach PsychKG nach Kontaktierung oder Bestellung einer\_s Betreuer\_in in ein betreuungsrechtliches Unterbringungsverfahren übergeht.

Weitere Datenlücken entstehen durch die ausschließliche Erfassung von gerichtlichen Entscheidungen. Soweit Maßnahmen ohne gerichtliche Entscheidung erfolgen, etwa weil ein Richtervorbehalt gar nicht oder für vorläufige Maßnahmen, bei denen die richterliche Entscheidung erst nach einer Unterbringung, in einem stark verkürzten und beschleunigten Verfahren eingeholt wird, nicht normiert ist, werden sie trotz ihres freiheitsentziehenden Charakters nicht statistisch erfasst. Aktuelle Erhebungen aus Baden-Württemberg zeigen, dass dort immerhin 42,71 Prozent der

81 23.611 betreuungsrechtliche Genehmigungen und 10.809 Verlängerungen ( Bundesamt für Justiz (2017a), S. 2).

82 Bundesamt für Justiz (2017b), S. 2.

83 Bundesamt für Justiz (2017a), S. 4.

84 Bundesamt für Justiz (2017b), S. 6.

85 Aufgrund technischer Schwierigkeiten bei einer Umstellung der Betreuungsstatistik fehlen bei den Daten aus 2016 Angaben aus Bayern, Bremen und dem Saarland; im Jahr 2017 sind ebenfalls keine vollständigen Daten eingegangen.

86 Bundesamt für Justiz (2017a), S. 4.

87 Darunter fallen seit 2013 auch Verfahren auf ärztliche Zwangsbehandlung. Bundesamt für Justiz (2017b), S. 6.

88 Steinert (2016), S. 94.

89 Darunter fallen Patient\_innen, die nach dem weltweit anerkannten Klassifikationssystem für medizinische Diagnosen in die Diagnosegruppe „Psychische und Verhaltensstörungen“, ICD-10; F00 bis F99 fallen.

90 Statistisches Bundesamt (2016), S. 11–13.

91 Eigene Berechnungen. Zahlen zu vollstationären Patient\_innen nach Diagnosegruppen finden sich in: Statistisches Bundesamt (2016).

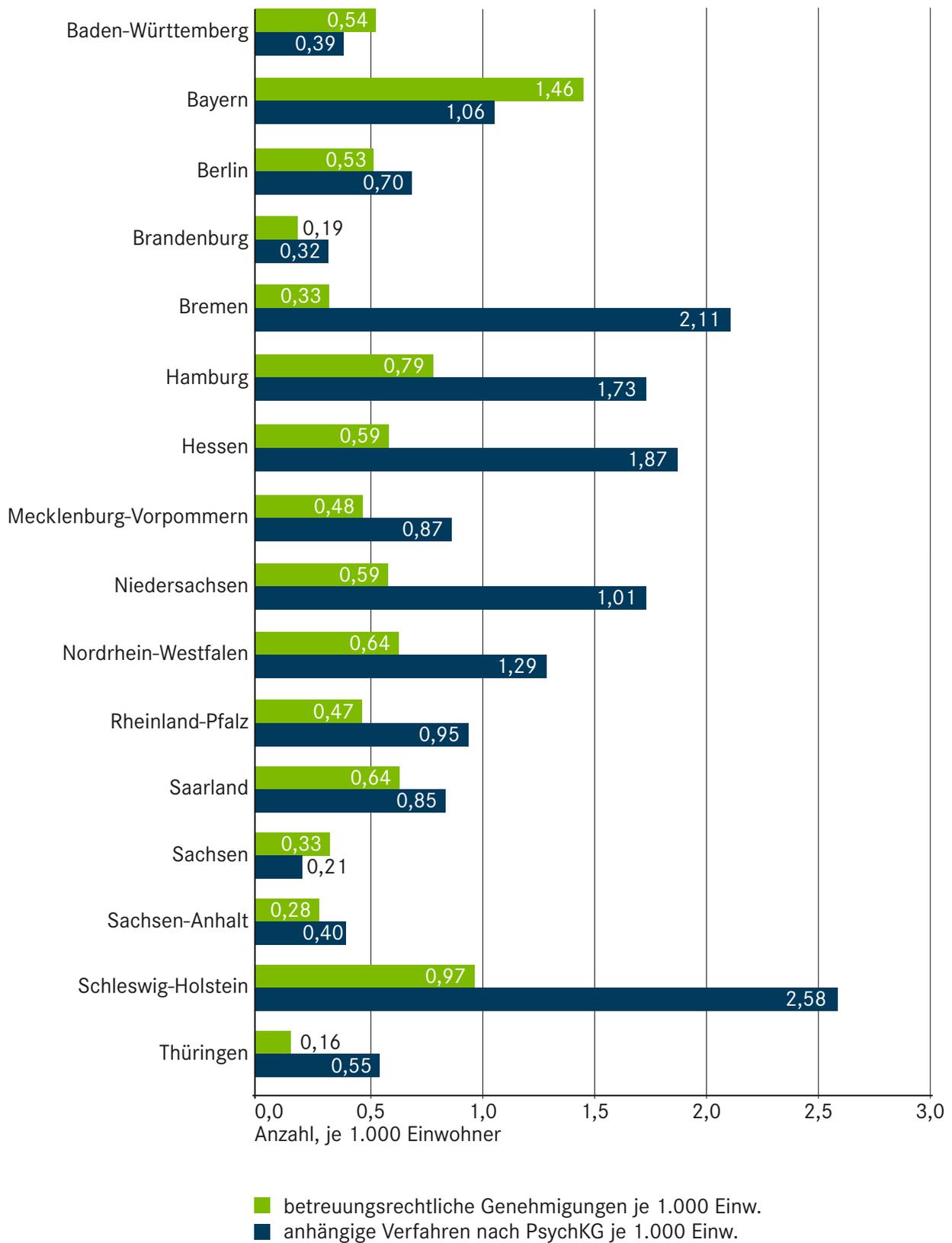
Unterbringungen vorläufig, also ohne gerichtliche Entscheidung erfolgen.<sup>92</sup> Etwas ältere Untersuchungen aus Nordrhein-Westfalen deuten darauf hin, dass solche Unterbringungen auch dort einen sehr großen Anteil ausmachen.<sup>93</sup> Ebenso ist zu beachten, dass statistisch nur Unterbringungsverfahren erfasst werden und nicht Personen. So kann eine Person mehrmals in der Statistik auftauchen, sofern sie innerhalb eines Jahres wiederholt untergebracht wurde. Hinsichtlich des zu verzeichnenden Anstiegs trüben diese Ungenauigkeiten und Lücken die Aussagekraft der Zahlen allerdings nur dann, wenn auch diese Ungenauigkeiten selbst über die Zeit nennenswert variieren. Es können aber keine Aussagen darüber getroffen werden, ob etwa der Anteil von nicht gerichtlich angeordneten Unterbringungen oder der Anteil von Ablehnungen und Erledigungen bei beantragten PsychKG-Unterbringungen sich derart verändert hat.

### **Daten zeigen große Unterschiede hinsichtlich Unterbringungen zwischen den Bundesländern**

Die verfügbaren Daten zur gerichtlichen Unterbringung offenbaren große Unterschiede zwischen den Bundesländern. Dabei bestehen nicht nur Abweichungen hinsichtlich der im Landesrecht unterschiedlich geregelten PsychKG-Unterbringungen, sondern auch bezüglich der bundeseinheitlich geregelten betreuungsrechtlichen Unterbringungen: Nach absoluten Zahlen verzeichnen die bevölkerungsstarken Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Bayern die insgesamt höchsten Zahlen an Unterbringungen. Die Zahlen zeigen jedoch, dass es erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern beim Verhältnis von betreuungsrechtlichen zu PsychKG-Unterbringungsverfahren gibt.<sup>94</sup>

- 
- 92 In Baden-Württemberg werden diese Unterbringungen gesetzlich als fürsorgliche Aufnahme bzw. Zurückhaltungen gefasst, § 16 PsychKHG BW. Eine umfassende Erhebung aus dem Jahr 2016 erfasst 4.989 solcher vorläufigen Unterbringungen im Verhältnis zu 6.692 Unterbringungen nach Betreuungsrecht und PsychKHG, Flammer/Steinert (2018), S. 4.
- 93 Einer Datenerhebung in der Stadt Wuppertal aus dem Jahr 2002 zufolge waren es durchschnittlich 91 Prozent der Unterbringungen, die ohne richterliche Entscheidungen erfolgten. Diese Zahl war im Verlauf der fünf Vorjahre damit relativ konstant geblieben. In 22 Prozent der Kommunen wurden sogar ausschließlich nicht gerichtlich angeordnete Unterbringungen praktiziert. Landesinstitut für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (Iögd) NRW (2002), S. 10. Eine Untersuchung des Gesundheitsamts Dortmund von 2009 zeigte dort, dass nur in etwa der Hälfte der Fälle am Folgetag eine gerichtliche Entscheidung erging; in wiederum einer Hälfte dieser Fälle erging sie deshalb nicht, weil die betroffene Person sich für eine freiwillige Behandlung entschied. Stadt Dortmund, Gesundheitsamt (2009), S. 18.
- 94 Während in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein Unterbringungsverfahren nach den PsychKG dominieren, überwiegen in Bayern und Baden-Württemberg betreuungsrechtliche Unterbringungs genehmigungen. Die Betreuungsstatistik aus 2015 zeigt für Nordrhein-Westfalen 23.059 PsychKG-Verfahren und 11.360 betreuungsrechtliche Genehmigungen, für Hessen 11.574 anhängige PsychKG-Verfahren und 3.650 betreuungsrechtliche Genehmigungen, für Schleswig-Holstein 7.379 anhängige PsychKG-Verfahren und 2.781 betreuungsrechtliche Genehmigungen. Demgegenüber sind es in Bayern 18.722 betreuungsrechtliche Genehmigungen zu 13.590 anhängigen PsychKG-Verfahren, in Baden-Württemberg 5.834 betreuungsrechtliche Genehmigungen und 4.274 PsychKG-Verfahren.

### Unterbringungen je 1000 Einwohner\_innen nach Bundesland, 2015



Ein Blick auf die relativen Zahlen (Abbildung) offenbart große Unterschiede bezüglich der Unterbringungsquoten, nämlich dem Verhältnis von Unterbringungszahlen zur Bevölkerung.<sup>95</sup> In Gesamtdeutschland sind im Jahr 2015 durchschnittlich 1,03 von 1.000 Einwohnern von einem PsychKG-Unterbringungsverfahren und 0,39 von betreuungsrechtlichen Unterbringungsgenehmigungen betroffen. Dabei ist die Quote in den neuen Bundesländern wesentlich niedriger als in den alten Bundesländern: Beispielsweise sind in Thüringen 0,55 von Unterbringungsverfahren nach PsychKG und 0,16 von einer betreuungsrechtlichen Genehmigung betroffen. In Sachsen liegt die Quote bei 0,21 für PsychKG-Verfahren und 0,33 für betreuungsrechtliche Unterbringungsgenehmigungen. Besonders hohe Unterbringungsquoten gibt es in Schleswig-Holstein, nämlich 2,58 hinsichtlich anhängiger PsychKG-Unterbringungsverfahren und 0,97 hinsichtlich betreuungsrechtlicher Unterbringungsgenehmigungen.

Selbst innerhalb der Bundesländer bestehen deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Regionen.<sup>96</sup> Die Landesregierungen begründen diese Unterschiede beispielsweise mit unterschiedlich großen Zuständigkeitsbereichen der Amtsgerichte und der Frage, ob sich geschlossene Abteilungen oder Einrichtungen in deren Einzugsgebiet befinden.<sup>97</sup> Als Faktoren für regionale Unterschiede in der Unterbringungsquote gelten ein sich zwischen Stadt und Land unterscheidendes Bettenangebot, die Niederlassungsdichte von Fachärzt\_innen, die Zahl der Angebote der Eingliederungshilfe in der Region und die Rolle der Sozialpsychiatrischen Dienste und der Krisenhilfen.<sup>98</sup> Zudem besteht ein

Zusammenhang zwischen Unterbringungsquote einerseits und Faktoren wie Einwohnerdichte, Haushaltsgröße, Arbeitslosenquote und Zahl der Empfänger\_innen von Hilfe zum Lebensunterhalt andererseits.<sup>99</sup>

### **Ursachen für unterschiedliche Zwangsquoten in den Bundesländern und Regionen**

Als Ursachen für die sich unterscheidenden Unterbringungsquoten in den Bundesländern werden eine Vielzahl von Faktoren diskutiert, unter anderem demografische und soziodemografische Faktoren: So geht ein höherer Anteil von alten Menschen mit mehr betreuungsrechtlichen Unterbringungen wegen Demenz einher und Studien bringen Arbeitslosigkeit, Wohnungslosigkeit und Armut als Faktoren mit psychischen Erkrankungen in Verbindung.<sup>100</sup> Ebenso diskutieren Expert\_innen Einstellungen von Fachpersonal, Behörden, Gerichten und der Bevölkerung als mögliche Faktoren.

Darüber hinaus wirkt sich vermutlich die unterschiedliche Ausgestaltung der landesrechtlichen Regelungen aus. So führen Wissenschaftler\_innen als Grund für die relativ niedrigen Unterbringungszahlen nach dem PsychKG in Baden-Württemberg<sup>101</sup> an, dass nach diesem Gesetz die Exekutive – vermutlich – ungewöhnlich lange Personen ohne gerichtliche Entscheidung unterbringt: Das PsychKG räumt dort als absolute Frist für die verfassungsrechtlich unverzüglich notwendige gerichtliche Entscheidung fast fünf Tage ein, diese ist nämlich bei einer Zurückhaltung oder Aufnahme am Freitag erst bis Dienstag zu erbringen.<sup>102</sup> Keine Statistik erfasst damit

95 Die Berechnung der Unterbringungsquote soll als Veranschaulichung dienen, sie enthält aber Ungenauigkeiten, da Personen innerhalb des Jahres 2015 von mehreren Unterbringungsverfahren betroffen gewesen sein können. Zu der Frage, unter welchen Voraussetzungen der Datenlage ein Quotenvergleich zwischen den Ländern sinnvoll ist, siehe Steinert (2016), S. 89 ff.)

96 Siehe die Antwort der Bundesregierung sowie der Landesregierungen aus Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Deutscher Bundestag (2017), S. 7–10.

97 Deutscher Bundestag (2017), S. 8–10.

98 Juckel/Haußleiter (2015), insb. S. 26. Unter Verweis auf diese Studie auch die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Deutscher Bundestag (2017), S. 9–10.

99 Deutscher Bundestag (2017), S. 9–10.

100 Steinert (2016), S. 93–94.

101 0,39 anhängige PsychKG-Verfahren im Vergleich zu 0,54 betreuungsrechtliche Genehmigungen je 1.000 Einwohner in 2015. Nur in Bayern und Sachsen ist die Quote der PsychKG-Verfahren höher als die der betreuungsrechtlichen Genehmigungen, s. Abb. 1. Die Quote der PsychKG-Verfahren je 1.000 Einwohner beträgt zwischen 0,16 (Thüringen) und 1,46 (Bayern). Berechnungen siehe Deinert (2017).

102 § 16 Abs. 4 S. 1, 2 und § 28 Abs. 1 Nr. 3 PsychKHG BW.

diese Verfahren. Den Einfluss rechtlicher Regelungen auf die (Zwangs-) Praxis zeigt auch eine Vergleichsstudie von 15 EU-Mitgliedstaaten aus dem Jahr 2004. Diese kam zu dem Ergebnis, dass in Ländern mit verpflichtendem Rechtsbeistand signifikant weniger Unterbringungen durchgeführt werden.<sup>103</sup>

### 3.4.3 Ärztliche Zwangsbehandlungen und sonstige Zwangsmaßnahmen

Ärztliche Zwangsbehandlungen nach dem Betreuungsrecht, worunter insbesondere Zwangsmedikationen fallen, werden erst seit 2014 statistisch erfasst.<sup>104</sup> Sie liegen seitdem bei etwa 5.500 bis 5.800 jährlich.<sup>105</sup> Von den betreuungsrechtlich erfassten Anträgen zu ärztlichen Zwangsmaßnahmen wurden in den Jahren 2014 und 2015 6,5 beziehungsweise 6,7 Prozent abgelehnt und damit jeweils über 90 Prozent genehmigt.<sup>106</sup> Allerdings sind auch diese Zahlen nur sehr bedingt aussagekräftig, da weder die nach PsychKG angeordneten Zwangsmaßnahmen bundesweit erfasst werden, noch solche, die einer gerichtlichen Genehmigung entweder nicht oder zumindest in Fällen akuter Gefahr nicht bedurften. Eine Untersuchung an acht Krankenhäusern im Verlauf von drei Monaten aus dem Jahr 2014 legt nahe, dass ein großer Anteil der Zwangsmedikationen unter Verweis auf den rechtfertigenden Notstand (§ 34 StGB) erfolgen: Innerhalb des dort untersuchten Rahmens waren dies mehr Fälle von Zwangsbehandlung und Fixierungen als nach Betreuungsrecht oder PsychKG.<sup>107</sup> In Baden-Württemberg im Jahr 2016

war ein annähernd ähnlicher Anteil von Menschen von richterlich genehmigten Zwangsbehandlungen betroffen wie von Notfallmedikationen, nämlich 0,6 und 0,4 Prozent der Behandlungsfälle.<sup>108</sup>

Vergleichbar wenig aussagekräftig ist die bundesweite Betreuungsstatistik für Genehmigungen von freiheitsentziehenden Zwangsmaßnahmen, nämlich etwa Fixierungen, Sedierungen oder auch Bettgitter, die als „unterbringungsähnliche Zwangsmaßnahmen“ (§ 1906 Absatz 4 BGB) erfasst werden. 1995 wurden insgesamt 23.305 solcher Genehmigungen verzeichnet.<sup>109</sup> Die Zahl hat sich bis 2010 mehr als verdreifacht und stieg auf 98.119 genehmigte Maßnahmen. Seither sind die Zahlen rückläufig und haben von 2010 bis 2015 um 39 Prozent auf einen Wert von 59.945 abgenommen.<sup>110</sup> Wiederum nicht davon erfasst sind Maßnahmen, die einer gerichtlichen Genehmigung entweder rechtlich nicht bedurften oder ihr nicht zugeführt wurden, beispielsweise in Fällen von akuter Gefahr. Eine gesonderte Erfassung nach PsychKG angeordneter, freiheitsentziehender Zwangsmaßnahmen gibt es nicht bundesweit. Die Geschäftsübersichten der Amtsgerichte erfassen die hierzu anhängig gewordenen Verfahren vielmehr seit 2013 ohne Differenzierung, gemeinsam mit den anhängigen Unterbringungsverfahren.<sup>111</sup>

In einer umfassenden Erfassung von Zwangsmaßnahmen in Baden-Württemberg von 2016 ergab sich, dass 6,8 Prozent der Behandlungsfälle von Zwangsmaßnahmen, und zwar fast ausschließlich von freiheitsentziehenden Zwangsmaßnahmen,

103 Dreßing/Salze (2004), S. 38.

104 Im Betreuungsrecht wird von „ärztlichen Zwangsmaßnahmen“ gesprochen. Diese fielen vom 26.02.2013 bis zum 21.07.2017 unter § 1906 Abs. 3 und 3a BGB alte Fassung und sind deshalb entsprechend in der Statistik des Bundesamtes für Justiz (2016) vermerkt. Seit dem 22.07.2017 sind sie in § 1906a BGB geregelt.

105 Im Jahr 2014 waren es 5.745, 2015 waren es 5.682, 2016 lagen keine Zahlen aus Bayern, Bremen und dem Saarland vor, im übrigen Bundesgebiet waren es 3.376. Bundesamt für Justiz (2017a), S. 4.

106 2014 wurden 400 von insgesamt 6.145 Anträgen abgelehnt, im Jahr 2015 407 von insgesamt 6.089 Anträgen zur Zwangsbehandlung. Bundesamt für Justiz (2017a), S. 4.

107 Bei ärztlichen Zwangsbehandlungen waren es 18 Maßnahmen im Vergleich zu 10 nach PsychKG und 14 nach Betreuungsrecht. Bei direkt freiheitsbeschränkenden Maßnahmen (insbesondere Fixierungen) waren dies 197 der Fälle im Vergleich zu 73 nach PsychKG und 91 nach Betreuungsrecht. Adorjan u. a. (2017), S. 808.

108 Zwangsmedikationen erfolgten 2016 in Baden-Württemberg in 674 Fällen, Notfallmedikationen in 488 Fällen. Insgesamt wurden Daten von 32 Kliniken mit 108.863 Behandlungsfällen ausgewertet, siehe Flammer/Steinert (2018), S. 1, 4.

109 Bundesamt für Justiz (2017a), S. 2.

110 Ebd., S. 4.

111 Das hängt mit einer Änderung des § 312 Nr. 3 FamFG zusammen. Siehe insofern die Auflistung in: Bundesamt für Justiz (2017b), S. 6.

betroffen waren:<sup>112</sup> Von Fixierungen waren von allen vollstationären psychiatrischen Behandlungsfällen 5,3 Prozent betroffen, von Isolierungen 4,5 Prozent und von Festhaltetechniken 0,3 Prozent.<sup>113</sup> Hamburg erfasst Zwangsmaßnahmen im Rahmen von Unterbringungen nach dem PsychKG genauer: Dort dauerten Fixierungen in den Jahren 2015 und 2016 gemittelt (Median) 13,5 beziehungsweise 12,3 Stunden. Der Mittelwert (Median) der Dauer von Isolierungen betrug im gleichen Zeitraum 13,8 beziehungsweise 14,2 Stunden.<sup>114</sup> In Baden-Württemberg lag 2016 die Dauer von allen freiheitsentziehenden Maßnahmen im Durchschnitt bei 11,5 Stunden.<sup>115</sup>

Nicht zuletzt zeigen aktuelle Studien, dass es erhebliche Unterschiede zwischen Kliniken auch bezüglich des Ausmaßes von Zwangsbehandlungen

und -maßnahmen gibt. Eine umfassende Erhebung in Baden-Württemberg aus dem Jahr 2016 ergab, dass der Anteil der von Zwangsmaßnahmen betroffenen, vollstationären Patient\_innen der Psychiatrie zwischen 0,3 und 17,5 Prozent lag.<sup>116</sup> Eine nicht repräsentative, 2017 veröffentlichte Studie an acht Kliniken in fünf westdeutschen Bundesländern ermittelte über einen Zeitraum von drei Monaten, dass im Durchschnitt in acht Prozent der Fälle Zwangsmaßnahmen eingesetzt wurden. Der Anteil schwankte zwischen 3,8 Prozent in einer Klinik und 13,6 Prozent in einer anderen.<sup>117</sup> Weitere Studien kommen zu Unterschieden bei den einzelnen Kliniken zwischen zwei und 30 Prozent der behandelten Patient\_innen.<sup>118</sup> Auch die Art der Zwangsmaßnahmen pro Patient\_in und die durchschnittliche Dauer variierten dabei erheblich.<sup>119</sup>

### **Gute Praxis: Zentrale Erfassung von Daten zu Zwangsmaßnahmen in Baden-Württemberg**

Die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hamburg erheben genauere Daten zu Zwangsmaßnahmen, wobei sich dies in Nordrhein-Westfalen und Hamburg auf solche im Rahmen einer PsychKG-Unterbringung beschränkt und die Zahlen aus Nordrhein-Westfalen bislang nicht veröffentlicht wurden.<sup>120</sup> Positiv ist dennoch, dass alle drei Bundesländer in der Erhebung nicht an die gerichtlichen Verfahren, sondern bei den Einrichtungen selbst anknüpfen, sodass Daten zur tatsächlichen Anwendung und Ausgestaltung von Zwangsmaßnahmen erhoben werden können.

Vorbildlich ist Baden-Württemberg wegen der erhöhten Datendifferenzierung: Dort müssen seit 2016 Einrichtungen alle Unterbringungen, Zwangsbehandlungen, Fixierungen und Isolierungen an die Ombudsstelle als zentrales Melderegister melden, die dem Landtag einmal in der Legislaturperiode zusammenfassend berichtet (§ 10 PsychKHG BW). Die in Hamburg zu Zwangsmaßnahmen im Rahmen von PsychKG-Unterbringungen erfassten Daten sind in ihrer Aussagekraft beschränkt, weil keine entsprechenden Daten zu Zwangsmaßnahmen in der freiwilligen Behandlung beziehungsweise im Rahmen von betreuungsrechtlichen Unterbringungen erfasst wurden. Immerhin wird dort jedoch auch die Dauer der jeweiligen Maßnahme erhoben.

112 In 7.424 Fällen kam es zu Zwangsmaßnahmen, davon waren 7.321 freiheitsentziehende Maßnahmen. Flammer/Steinert (2018), S. 4.

113 Mindestens eine Fixierung wurde bei 5.293 Behandlungsfällen, eine Isolierung bei 3212 Fällen und Festhaltetechniken bei 72 Fällen erfasst. Flammer/Steinert (2018), S. 4.

114 Hamburger Bürgerschaft (2017), S. 4–5.

115 Flammer/Steiner (2018), S. 4.

116 Dabei wurden Daten von 32 Kliniken mit 108.863 Behandlungsfällen ausgewertet, siehe Flammer/Steinert (2018), S. 4.

117 Adorjan u. a. (2017), S. 804–805. Für ähnliche Ergebnisse, siehe: Bruns/Henking (2015), S. 25; Lincoln/Heumann/Teichert (2014), S. 26.

118 Bruns/Henking (2015), S. 25; Lincoln/Heumann/Teichert (2014), S. 26.

119 Bruns/Henking (2015), S. 25; Lincoln/Heumann/Teichert (2014), S. 26.

120 In Nordrhein-Westfalen müssen die Einrichtungen seit 2017 reguläre sowie vorläufige Unterbringungen, Zwangsbehandlungen und Zwangsmaßnahmen jährlich in verschlüsselter und anonymisierter Form an die Bezirksregierung als Aufsichtsbehörde melden, Zwangsbehandlungen sogar monatlich (§ 32 NRW PsychKHG). Alle zwei Jahre ist dem Landtag darüber zu berichten.

## 3.5 Bestehende rechtliche und praktische Ansätze zur Zwangsvermeidung

Grund- und Menschenrechte gebieten es, die Anwendung von Zwang in der gesundheitlichen Versorgung zu vermeiden. Dies ergibt sich auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Zwang als ultima ratio.<sup>121</sup> Die ganz erheblichen Unterschiede in der Zwangsangwendung zwischen den Bundesländern, aber auch zwischen einzelnen Einrichtungen deuten darauf hin, dass eine Reduktion oder Vermeidung von Zwang auch praktisch möglich ist. Dafür gibt es verschiedene Ansätze. Einige nehmen die Versorgungslandschaft insgesamt in den Blick, insbesondere das System ambulanter Hilfen in der Gemeindepsychiatrie. Andere Ansätze konzentrieren sich auf spezifische Aspekte im klinischen Bereich. Zentrale Aspekte staatlicher Schutzvorkehrungen gegenüber rechtswidrigen Eingriffen sind der gerichtliche Rechtsschutz, Beschwerdestellen sowie Besuchskommissionen.

### 3.5.1 Netzwerk guter ambulanter Hilfsangebote ausbauen

Eine stationäre Behandlung reißt Menschen aus ihrem gewohnten Lebensumfeld und geht mit besonderen Einschnitten einher. Auch menschenrechtlich braucht es eine möglichst lebens- und wohnortnahe Behandlung (Artikel 19 UN-BRK).<sup>122</sup> Diese kann am ehesten eine gute Gemeindepsychiatrie, nämlich die Gesamtheit ambulanter, nicht krankenhausbasierter Angebote bieten: Dazu zählen etwa Beratungsstellen, Ergo-, Physio-, Psycho- und Soziotherapie, tagesgestaltende Hilfsangebote und Pflegedienste. Eine gute und vernetzte Gemeindepsychiatrie kann unfreiwillige

Unterbringungen reduzieren und somit möglicherweise weiteren Zwangsmaßnahmen vorbeugen.<sup>123</sup> In Deutschland können Menschen, die zeitintensive und komplexe Behandlung benötigen, diese jedoch derzeit kaum außerhalb von Kliniken erhalten.<sup>124</sup> Das hat nicht mit bestimmten Diagnosen oder Bedürfnissen zu tun, sondern mit der Dichte des Angebots an ambulanten Hilfen. Wenn also eine Person neben Psycho- und Ergotherapie noch tagesstrukturierende Hilfen in Anspruch nehmen möchte oder ihrer bedarf, dann ist es in den jeweiligen Regionen unterschiedlich, ob ein entsprechendes Angebot an ambulanten Hilfen auch verfügbar ist.

Mit dem Ziel, zwangsweise Unterbringungen zu reduzieren und wohn- und lebensraumnahe Behandlung sicherzustellen, diskutieren Wissenschaftler\_innen deshalb Modelle, welche auch Patient\_innen mit komplexen Unterstützungsbedarfen ermöglichen, zu Hause behandelt zu werden. Sie umfassen beispielsweise Regionalbudgets, Kriseninterventionsteams und sozialraumorientierte Wohn- und Arbeitsangebote.<sup>125</sup> Diese Ansätze sind im angloamerikanischen Raum auf ihre Wirksamkeit untersucht worden und vereinen die Merkmale des regionalen Versorgungsauftrags, der Teambasierung, der Multiprofessionalität und der Ausrichtung an der Zielgruppe schwer psychisch kranker Personen.<sup>126</sup> So gilt es als empirisch belegt, dass die Akutversorgung zu Hause die Wahrscheinlichkeit stationärer Aufnahmen und Behandlungszeiten reduziert, das Risiko eines Behandlungsabbruchs senkt, die Behandlungszufriedenheit erhöht und die bei Angehörigen erlebten Belastungen verringert.<sup>127</sup>

In den Ländergesetzen, welche die psychiatrische Versorgung regeln, ist das Angebot der Gemeindepsychiatrie allerdings nur rudimentär geregelt:

121 Siehe Kapitel 3.2.

122 UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2017), Rn. 89.

123 UN, Human Rights Council (2017), Rn. 32.

124 Steinhart u. a. (2014), S. 16–17.

125 Marschner (2017), S. 213.

126 Das sind etwa Home Treatment, Community Mental Health Teams und Assertive Community Treatment, siehe Steinhart u. a. (2014), S. 17. Diese Merkmale werden auch in der S3-Leitlinie „Psychosoziale Therapien bei schweren psychischen Erkrankungen“ der DGPPN aufgegriffen.

127 Gühne u. a. (2011), S. 119–120.

- Beratung in psychosozialen Krisen: In den meisten Bundesländern beschränkt sich das Hilfsangebot auf das Vorsehen eines Sozialpsychiatrischen Dienstes und Beratungstätigkeiten. Positiv hervorzuheben ist der in Berlin sowie seit Juli 2018 auch in Bayern gesetzlich vorgesehene Krisendienst:<sup>128</sup> In Berlin steht dieser kostenlos 24 Stunden am Tag und an jedem Tag des Jahres an neun Standorten bereit. Er ermöglicht Menschen in psychosozialen Krisen, für deren Bewältigung sie sich externe Unterstützung wünschen, anonyme persönliche oder telefonische Kontaktaufnahme und Beratung sowie in akuten Fällen auch deeskalative Hilfe direkt vor Ort.<sup>129</sup>
- Vernetzung der Akteure: Der kooperative Zusammenschluss der verschiedenen Akteure der Gemeindepsychiatrie, ob in Gemeindepsychiatrischen Verbänden oder Psychosozialen Arbeitsgemeinschaften, ist nur in vier Bundesländern vorgeschrieben.<sup>130</sup> Positiv hervorzuheben ist dabei die Regelung in Baden-Württemberg, das als einziges Land einen finanziellen Anreiz für die Zusammenarbeit im Rahmen eines Gemeindepsychiatrischen Verbundes bietet.<sup>131</sup>
- Vorrang milderer Mittel vor einer Unterbringung: Ein an individuelle Wünsche und Bedürfnisse angepasstes Programm von Hilfen kann etwa eine Unterbringung vermeiden. Zum Beispiel kann jemand in einer akuten Lebenskrise durch eine engmaschige Betreuung in Psycho- und Ergotherapie sowie die Einbindung in eine Selbsthilfegruppe Unterstützung und Stabilisierung in der gewohnten Lebenssituation finden und dadurch vermeiden, dass sich seine Situation weiter zuspitzt. Dass Ärzt\_innen, Betreuer\_innen oder Behörden überhaupt

vorab andere, mildere Mittel einsetzen müssen, bevor sie entscheiden, eine Person unterzubringen, benennen nur fünf PsychKG als Voraussetzung der Unterbringung.<sup>132</sup> Positiv hervorzuheben ist insofern die bayrische Regelung, welche eine vorherige Einbindung des nunmehr neu aufzubauenden Krisendienstes vorschreibt.<sup>133</sup> Leider gilt diese Vorschrift nur für gerichtliche Unterbringungsverfahren und damit nicht für vorläufige Unterbringungen in dringenden Fällen.

### 3.5.2 Professionelle Haltung und Klinikstrukturen verbessern

Wissenschaftliche Studien zeigen, dass die in einer psychiatrischen Station oder Einrichtung vorherrschende Haltung und Einstellung von Mitarbeitenden sowie Regeln und Strukturen zum Umgang mit Patient\_innen und zur Anwendung von Zwang ein wichtiger Faktor für die Ausgestaltung der Zwangspraxis in einer Einrichtung ist.<sup>134</sup> Sie gilt als mitursächlich für die großen Unterschiede zwischen den Bundesländern und zwischen den Kliniken bei der Anwendung von Zwangsmaßnahmen.<sup>135</sup>

In der internationalen Forschung haben sich verschiedene Ansätze herausgebildet, die diese Faktoren berücksichtigen. Großen Einfluss haben dabei die in den USA entwickelten „Six Core Strategies“, die auf sechs Teilaspekte aufbauen: Mitarbeiterführung, Verwendung von Daten, besondere Ausbildung des Personals, die Verwendung spezieller Zwangsreduktions-Tools, die Patientenrolle und Nachbesprechungen.<sup>136</sup> In den letzten Jahren erfährt vor allem das aus England stammende Safewards-Modell wachsenden Zuspruch, das ebenfalls einen komplexen Ansatz verfolgt: Es unterscheidet sechs unterschiedliche

128 § 5 Nr. 4 BerlPsychKG; Art. 1 BayPsychKHG.

129 Mehr Informationen, siehe <https://www.berliner-krisendienst.de/> (abgerufen am 22.10.2018).

130 Baden-Württemberg, Berlin, Sachsen und Schleswig-Holstein.

131 § 6 Abs. 4 BWPpsychKHG und die VwV-SpDi.

132 Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern.

133 Art. 5 Abs. 2 S. 1 BayPsychKHG.

134 Price u. a. (2018); Bowers u. a. (2014b), S. 355–357; Huckshorn (2004), S. 22–33; Paterson u. a. (2013), S. 228–235.

135 Zinkler (2016), insb. S. 224; Bowers u. a. (2014b), S. 355. Zu den Unterschieden siehe oben unter 5.4.

136 National Association of State Mental Health Program Directors (2006). Den Erfolg dieses Modells zeigen beispielhaft folgende Studien: Gaynes u. a. (2017), S. 819–831; Putkonen u. a. (2013), S. 850–855.

Bereiche, aus denen der Trigger für einen Konflikt stammen kann, nämlich Patient\_inneneigenschaft, das Stationsteam, die Patient\_innengruppe, die räumliche Umgebung, die regulatorischen Rahmenbedingungen und krankenhausexterne Faktoren. Je nach Ursprung einer Konfliktsache sollen Interventionsmöglichkeiten den unterschiedlichen Beteiligten aufzeigen, wie sie Prozesse durchbrechen und Konflikte vermeiden können.<sup>137</sup> Eine Abfrage bei Einrichtungen in Hamburg von 2018 zeigt, dass zwei von fünf Kliniken diese Ansätze dort bereits anwenden.<sup>138</sup>

Positiv hervorzuheben ist in diesem Kontext auch, dass die im Juli 2018 von der Deutschen Gesellschaft für Psychiatrie, Psychotherapie und Nervenheilkunde (DGPPN) e. V. verabschiedete medizinische Leitlinie zu „Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens“ stärker als ihre Vorgängerin die Prävention von Zwangsmaßnahmen in den Blick nimmt.<sup>139</sup> Als medizinische Leitlinie ist sie von großer praktischer Bedeutung, da sie behandelnden Ärzt\_innen als Entscheidungshilfen für das angemessene Vorgehen bei speziellen gesundheitlichen Problemen dienen soll und hierzu den Stand der Forschung aufbereitet.<sup>140</sup>

### 3.5.3 Konzept der offenen Türen ausbauen

Ein weiterer Ansatz zur Vermeidung von Zwang ist das Konzept der offenen Türen. „Offene Türen“ bedeutet, dass psychiatrische Einrichtungen die Stationstüren nicht verschließen, auch nicht bei der Behandlung von Patient\_innen mit einem Unterbringungsbeschluss. Dabei sind gänzlich

offene Kliniken und tagsüber offene Kliniken zu unterscheiden.<sup>141</sup> Rechtlich gesehen können diese Einrichtungen dennoch geschlossene Unterbringungen vollziehen, weil ihre Mitarbeiter\_innen den Aufenthaltsort einzelner Patient\_innen kontrollieren und diese auch unter Zwangsanwendung zurückhalten können.<sup>142</sup> Die üblicherweise geschlossenen Stationstüren betreffen demgegenüber in aller Regel auch Patient\_innen ohne Unterbringungsbeschluss. Das „Konzept der offenen Türen“ bezeichnet dabei eine über die geöffneten Stationstüren hinausgehende konzeptionelle und strukturelle Veränderung im Klinikalltag, nämlich einen therapeutischen Kulturwandel, welcher unter anderem der Würde und Autonomie von Patient\_innen einen besonderen Stellenwert einräumt und welcher die Arbeit mit offener Tür ermöglicht.<sup>143</sup> Eine besondere Rolle spielen dabei die Kontinuität therapeutischer Beziehungen, ein umfassendes Therapieangebot, individuelle Ausgangsregelungen für die Patient\_innen sowie ein im Team etabliertes Gespür für die Notwendigkeit von und Bereitschaft zu angemessener Durchführung von Intensivbetreuung, etwa durch Sitzwachen und Einzelbetreuung.<sup>144</sup>

Die zwangsmindernde Wirkung des Konzepts der offenen Türen ist wissenschaftlich belegt: So zeigen Studien beispielsweise, dass geschlossene Türen weder das Entweichen noch Suizide und Suizidversuche verhindern.<sup>145</sup> Zudem belegen verschiedene Untersuchungen, auch mit großen Fallzahlen, dass es einen Zusammenhang zwischen offenen Türen auf der einen Seite und dem geringeren Einsatz von Zwang, weniger aggressivem Verhalten und einer besseren Stationsatmosphäre

137 Hierzu grundlegend Bowers (2014a), S. 499–508. Siehe auch Bowers (2014b), S. 354–364 sowie Bowers u. a. (2015), S. 1412–1422.

138 Hamburger Bürgerschaft (2017), S. 3.

139 DGPPN (2018), insb. S. 71–123.

140 Arbeitsgemeinschaft der Wissenschaftlichen Medizinischen Fachgesellschaften e. V. (AWMF) und dem Ärztlichen Zentrum für Qualität in der Medizin (ÄZQ) (2001), S. 1–2.

141 Deren Türen 90 Prozent der Zeit tagsüber geöffnet sind. Siehe: Zinkler/Nyhuis (2017), S. 64.

142 So auch Henking (2017), S. 68–71.

143 Mayr/Waibel (2016), S. 160; DGPPN (2018), S. 78–79.

144 Mayr/Waibel (2016), S. 159–172.

145 Sollberger/Lang (2014), S. 316; Cibis u. a. (2017), S. 145; Huber u. a. (2016), S. 846–849; Hochstrasser u. a. (2018), S. 54–55.

auf der anderen Seite gibt.<sup>146</sup> Zudem stellen die Autor\_innen einer hierzu erfolgten Untersuchung ein verbessertes Behandlungs- und Stationsklima fest.<sup>147</sup>

Trotz dieser Erkenntnisse und einer auf Expertenkonsens beruhenden Empfehlung in der medizinischen Leitlinie<sup>148</sup> ist das Konzept der offenen Türen in Deutschland nur wenig verbreitet. Deutschlandweit arbeiten etwa 20 der etwa 450 allgemeinpsychiatrischen Stationen oder Kliniken mit regionalem Versorgungsauftrag ohne geschlossene Stationstüren.<sup>149</sup> Auch gesetzlich finden diese Erkenntnisse kaum Widerhall: Dass zuständige Einrichtungen die Unterbringung auch oder sogar möglichst in offenen Formen<sup>150</sup> durchführen können, gibt das Betreuungsrecht nicht und nur sieben der PsychKG der Länder vor.<sup>151</sup> So weist beispielsweise das PsychKG von Nordrhein-Westfalen darauf hin, dass die Unterbringung „so weitgehend wie möglich in offenen Formen durchgeführt werden“ soll.<sup>152</sup>

### 3.5.4 Stärkere Ausrichtung psychiatrischer Versorgung am Patient\_innenwillen

Erfahrungsberichte von Betroffenen weisen darauf hin, dass dem Willen und der Präferenz der von Zwang betroffenen Personen nicht immer in ausreichendem Maße entsprochen wird.<sup>153</sup> Die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet dazu, medizinische Maßnahmen am individuellen Willen

der betroffenen Person auszurichten und nicht mit einem objektiv verstandenen Wohl und als paternalistisch verstandener Fürsorge zu begründen (Artikel 12, 3 lit. a, 25 lit. d UN-BRK). Den Willen und die Präferenz der jeweiligen Person zu erforschen und ihm Geltung zu verschaffen, muss den Kern eines vertrauensvollen Behandlungsverhältnisses bilden. Nach dem Modell der unterstützten Entscheidungsfindung bleibt dementsprechend die betroffene Person Herrin der Entscheidung, bekommt dabei aber die Unterstützung, die sie benötigt.<sup>154</sup> Sollte dann der Wille in einer Situation nicht ermittelbar sein, so muss eine bestmögliche Interpretation dieses Willens erfolgen, statt anhand objektiver Kriterien zu entscheiden.

Verschiedene Mittel können eingesetzt werden, um sicherzustellen, dass Behandler\_innen den Willen der Patient\_innen auch bei möglicher „Einwilligungsunfähigkeit“ beachten, beispielsweise (rechtlich besonders verbindliche) Patientenverfügungen, aber auch Behandlungsvereinbarungen oder Krisenpässe.<sup>155</sup> Mit einer Patientenverfügung kann eine Person im Vorhinein bestimmte Behandlungsmöglichkeiten für sich ausschließen, auch für den Fall, dass Ärzt\_innen sie in einer psychischen Krise als „einwilligungsunfähig“ ansehen. Bei Behandlungsvereinbarungen oder Krisenpässen ist wichtig, wie deren Inhalt zwischen Patient\_innen, Betreuer\_innen und Mitarbeiter\_innen einer Einrichtung ausgehandelt wird: So muss der Ausnahmungsprozess offen sein und die Dokumente dürfen nicht dazu dienen, die Zustimmung für

146 So unter anderem eine große Beobachtungsstudie mit Daten zu 126.268 Fällen aus 21 deutschen Krankenhäusern, Schneeberger u. a. (2017), S. 193–194. Widersprüchlich sind die Ergebnisse nur hinsichtlich teilweise geöffneter Stationen: Zwar wurden auch dort weniger Fixierungen und Isolierungen sowie weniger Aggressivität festgestellt, gleichzeitig jedoch mehr Auftreten von körperlichen Verletzungen und Schaden am Eigentum. Die Autor\_innen vermuten, dass diese Gewalt im Sinne eines paradoxen Effekts als Folge des Verschließens der Türen gewertet werden kann, siehe Schneeberger u. a. (2017), S. 194. Siehe zudem Cibis u. a. (2017), S. 143–145, Hochstrasser u. a. (2018), S. 54–55. Siehe auch die berichteten Verbesserungen bei Mayr/Waibel (2016), S. 163–164.

147 Blaesi u. a. (2015).

148 DGPPN (2018), S. 78–79, 82–83.

149 Zinkler (2016), S. 225.

150 Mit erfasst wurde der Verweis auf „gelockerte“ Formen der Unterbringung. Die Formulierung ist dem Strafvollzug entlehnt und aufgrund der stigmatisierenden Wirkung im Zusammenhang mit der psychiatrischen Versorgung abzulehnen.

151 Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

152 § 10 Abs. 3 S. 4 PsychKG NRW.

153 Speziell im Betreuungsrecht siehe Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (2018), S. 465; eine Befragung in 15 EU-Mitgliedstaaten Russo/Diana (2013), S. 184–192; Russo/Wallcraft (2011), S. 213–234; zudem die zu einem gemeinsamen Projekt gehörenden Berichte Lorenz/Russo/Scheibe (2007) und Russo/Scheibe/Hamilton (2008).

154 UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), Abs. 3, 22, 26–29, 45, 47.

155 Borbé (2016), S. 201. Siehe auch das Formular von Patientenverfügungen, Bundesarbeitsgemeinschaft Psychiatrie Erfahrener u. a. (2018).

eine bereits vorbestimmte Therapie einzuholen.<sup>156</sup> Ob solche Vereinbarungen tatsächlich helfen, Zwang zu vermeiden, ist nicht eindeutig: So zeigen Studien teilweise, dass diese Verfügungen Unterbringungen und Aufenthaltsdauer reduzieren. Andere Studien stellen keine signifikanten Effekte fest. Positive Wirkung zeigen sie jedenfalls auf die Zufriedenheit der Patient\_innen und die Verbesserung der therapeutischen Beziehung.<sup>157</sup> Auch zunehmend anerkannt ist, dass solche im Vorhinein getroffene Verfügungen und Vereinbarungen Patient\_innen helfen können, in einem Genesungsprozess auch mit ihrer Krankheit zu leben. Sie sind aber nur von wenigen Kliniken Deutschlands als Regelangebot vorgesehen; häufig müssen sich Patient\_innen aktiv darum bemühen.<sup>158</sup>

Im Betreuungsrecht hat der Gesetzgeber bereits gute Ansätze verankert, um medizinische Entscheidungen stärker an den Willen und die Präferenz der betroffenen Person zu binden – auch in Momenten,

in welcher diese als „einwilligungsunfähig“ eingestuft wird. Eine zentrale Regelung im Betreuungsrecht lautet (§ 1903 Absatz 3 S. 1 BGB): „Der Betreuer hat Wünschen des Betreuten zu entsprechen, soweit dies dessen Wohl nicht zuwiderläuft und dem Betreuer zuzumuten ist.“ Betreuungsrechtlich ist zudem die Möglichkeit einer Patientenverfügung normiert (§ 1901a BGB). Darauf, dass die Patientenverfügung auch bei Zwangsbehandlungen nach den PsychKG zu beachten ist, verweisen zehn der Bundesländer.<sup>159</sup> Der Hinweis, beispielsweise vor einer ärztlichen Zwangsbehandlung über eine Patientenverfügung hinaus den Willen der Person zu erforschen, fehlt im Betreuungsrecht sowie in fast allen PsychKG. Ein gutes Beispiel stellt aber das PsychKG in Niedersachsen dar. Dort ist als Voraussetzung für Zwangsbehandlungen normiert, dass „ein der Behandlung entgegenstehender Wille, den die untergebrachte Person in einwilligungsfähigem Zustand geäußert hat, auch im Übrigen nicht ermittelbar ist“.<sup>160</sup>

### Stärkung der Kompetenz, aggressive Vorfälle ohne Zwangsmaßnahmen zu lösen

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben sind klar: Alle Beteiligten müssen, soweit möglich, Gefahrensituationen durch „mildere Mittel“ begegnen, die nicht oder geringer in Grundrechte eingreifen als Zwangsmaßnahmen.<sup>161</sup> Damit aber solche Möglichkeiten oder Methoden bereitstehen, müssen die beteiligten Akteur\_innen diese entwickeln und über dafür notwendige Ressourcen verfügen. Insbesondere bedeutet dies die Schulung von Mitarbeiter\_innen darin, in schwierigen Situationen im Klinikalltag Lösungen zu finden, die keinen Zwang beinhalten.

Ergebnisse von zwei deutschlandweiten Online-Befragungen von akut-psychiatrischen Ärzt\_innen auf der einen Seite und Psychiatrieerfahrenen auf der anderen Seite legen nahe, dass erstere ein breiteres Spektrum an mildereren Maßnahmen ausschöpfen könnten: Nur etwas mehr als die Hälfte der 343 befragten Ärzt\_innen gab an, vor Veranlassung der letzten Zwangsmaßnahme drei oder mehr zwanglose Ansätze – von insgesamt 18 möglichen – zum Umgang mit der jeweiligen Situation eingesetzt zu haben, die 44,3 Prozent beließen es bei ein oder zwei solcher Alternativen und 1,5 Prozent versuchten keinerlei Alternativen.<sup>162</sup> Insbesondere wurden solche Maßnahmen häufiger angeboten, welche umstritten sind und von den Befragten als wenig hilfreich und wirksam eingeschätzt wurden:

156 Borbé/Jaeger/Steinert (2009), S. 8–9.

157 Siehe den Überblick zu hierzu gemachten Studien, Borbé (2016), S. 205–207.

158 Ebd.

159 Nicht normiert ist das in Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In Berlin wird zwar Bezug auf die betreuungsrechtliche Normierung der Patientenverfügung genommen, dies aber ausdrücklich einzig soweit ein\_e Betreuer\_in bestellt ist, § 28 Abs. 5 S. 2 BerlPsychKG.

160 § 21a Abs. 1 Nr. 3 NPsychKG. In Sachsen wird immerhin auf einen „zuvor bekundeten Willen“ Bezug genommen, § 22 Abs. 2 Nr. 5 SachsPsychKG.

161 Das ist Ausdruck des sich aus den Grundrechten und dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Siehe speziell zu Zwangsbehandlungen: Bundesverfassungsgericht (2011): Beschluss vom 12.10.2011, 2 BvR 633/11, Rn. 58.

162 Teichert/Schäfer/Lincoln (2016), S. 103–104.

Besonders häufig waren das Überzeugungsversuche zur Einnahme von Medikamenten (74,5 Prozent) und das Angebot von Sedierung – statt der sofortigen Abgabe von Psychopharmaka – (50,6 Prozent). Am seltensten gaben die Befragten an, dass ihnen Zeit gelassen wurde (4,8 Prozent), ein Peer-Gespräch angeboten wurde (9,6 Prozent) oder eine Eins-zu-Eins-Betreuung stattfand (12 Prozent).<sup>163</sup> Die Autor\_innen nehmen insofern an, dass Ärzt\_innen bei bestimmter aggressiver Symptomatik vor allem auf medikamentöse Behandlung setzen. Zudem gaben Ärzt\_innen auch Unsicherheiten im Umgang mit aggressiven Patient\_innen und Sorge vor rechtlichen Konsequenzen als Grund an.<sup>164</sup>

Diese Ergebnisse sind nicht repräsentativ. Sie geben aber Hinweise darauf, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, nämlich das Gebot der zwangs- und gewaltfreien Behandlung, strukturell nicht ausreichend verankert ist und alternative Maßnahmen in der Praxis nicht ausgeschöpft sind. Eine wesentliche Rolle bei der Anwendung von Zwang spielen dabei Pflegekräfte. Diese erleben im Klinikalltag Patient\_innen besonders nah. Sie können also Krisen frühzeitig erkennen und somit Zwangsmaßnahmen möglicherweise vermeiden. Weitere Forschung, insbesondere unter Einbeziehung der Betroffenenperspektive, könnte hier ansetzen und umfassender untersuchen, durch welche Ausstattung und Kompetenzen das ärztliche und pflegerische Personal darin bestärkt werden kann, zwangsfreie Alternativen zu entwickeln und anzuwenden.

### 3.5.5 Besuchskommissionen und Beschwerdestellen stärken

Besuchskommissionen sind staatliche Kontrollgremien, die die Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards in den allgemeinpsychiatrischen Einrichtungen überprüfen. Zumeist richtet das für die jeweiligen Einrichtungen zuständige Ministerium sie ein. Sie sollen dazu dienen, durch Berichte an das jeweilige Ministerium oder Parlament Transparenz zu erzeugen und Probleme in den Einrichtungen anzuzeigen. Die Kommissionen sind aber nicht befugt, selbst gegen festgestellte Rechtsverstöße vorzugehen.

Die Besuchskommissionen sind in den Ländern sehr unterschiedlich ausgestaltet. Geregelt wird dies durch die jeweiligen PsychKGs. In 15 Bundesländern sind Besuchskommissionen gesetzlich vorgesehen, Ausnahme ist das Saarland. Allerdings sind sie nicht überall tatsächlich eingesetzt, beispielsweise hat in Berlin bis 2018 noch keine Besuchskommission ihre Arbeit aufgenommen.

Auch darüber hinaus gibt es Unterschiede bei den gesetzlichen Vorgaben (Tabelle). So unterscheiden sich die Besuchskommissionen bezüglich des

Mandatsumfangs, insbesondere in der Frage, ob nur die Unterbringung nach PsychKG oder auch Maßnahmen nach Betreuungsrecht eingeschlossen sind. Die Besuchskommissionen der meisten Bundesländer sind nur für die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben für Unterbringungen nach den PsychKG verantwortlich. Die Rechte von nach Betreuungsrecht untergebrachten Personen entziehen sich ihrer Kontrolle, da die Gesetzgebungskompetenz für dieses Rechtsgebiet beim Bund liegt. Lediglich in Hamburg ist die Besuchskommission auch für die Kontrolle von betreuungsrechtlichen Maßnahmen zuständig.<sup>165</sup> Dies ist eine gravierende Lücke, da mit dem Mandat der bestehenden Besuchskommissionen damit nur ein Teil der Zwangsmaßnahmen erfasst wird.

Darüber hinaus regeln die PsychKGs die Besuche der Kommission in den Einrichtungen – sowohl deren Häufigkeit als auch die Frage, ob diese unangemeldet stattfinden oder nicht. Auch gibt es unterschiedliche gesetzliche Vorgaben bezüglich der Besetzung. Üblicherweise sind die Kommissionen mit Mitgliedern der Verwaltung, Psychiater\_innen und Richter\_innen besetzt; nur teilweise auch mit Personen mit eigener Psychiatrie-Erfahrung (Tabelle).

<sup>163</sup> Ebd., S. 104–105.

<sup>164</sup> Ebd., S. 105.

<sup>165</sup> § 23 Abs. 1 S. 1 HmbPsychKG.

## Regelungen zur Ausgestaltung von Besuchskommissionen nach den PsychKG der Länder

Bundesland	Besuchskommission muss eingerichtet werden	Mandat umfasst auch Maßnahmen nach dem Betreuungsrecht	Besuchsturnus	Besuche sollen unangekündigt erfolgen	Kommission soll auch mit Psychiatrie-Erfahrenen besetzt werden
Baden-Württemberg	Ja	Nein	Alle 3 Jahre	Ja	Ja
Bayern	Ja	Nein	Alle 2 Jahre	Nein	Nein
Berlin	Ja	Nein	Jährlich	Nein	Ja
Brandenburg	Ja	Nein	Jährlich	Nein	Nein
Bremen	Ja	Nein	Jährlich	Nein	Ja
Hamburg	Ja	Ja	Jährlich	Ja	Nein
Hessen	Ja	Nein	Alle 3 Jahre	Nein. Besuche müssen angekündigt werden.	Ja
Mecklenburg-Vorpommern	Ja	Nein	Jährlich	Nein. Besuche müssen angekündigt werden.	Ja
Niedersachsen	Ja	Nein	Jährlich	Ja	Nein
Nordrhein-Westfalen	Ja	Nein	Jährlich	Ja	Nein
Rheinland-Pfalz	Ja	Nein	Jährlich	Nein	Nein
Saarland	Nein	Nein	Jährlich	Nein	Nein
Sachsen	Ja	Nein	Alle 3 Jahre	Ja	Nein
Sachsen-Anhalt	Ja	Nein	Jährlich	Nein	Nein
Schleswig-Holstein	Ja	Nein	Alle 6 Monate	Nein	Ja
Thüringen	Ja	Nein	Kein Turnus vorgegeben	Nein	Ja

Quelle: Eigene Auswertung der PsychKGs der Länder

Einzelbeschwerden nehmen Besuchskommissionen allenfalls während der Besuche entgegen. Eine gute Ergänzung stellen daher die in einigen Bundesländern eingerichteten<sup>166</sup> unabhängigen Beschwerdestellen dar, die ohne die Voraussetzungen eines gerichtlichen Verfahrens Einzelfälle

bearbeiten und Betroffene beraten.<sup>167</sup> Sie können damit auch eine wichtige Schnittstelle zu gerichtlichem Rechtsschutz sein, indem sie informieren oder auf Anwält\_innen verweisen. Ein gutes Beispiel ist damit die rechtliche Vorgabe in Berlin, die betroffene Person in einer ihr verständlichen

<sup>166</sup> In den PsychKG ist in Baden-Württemberg, Berlin, Hessen und Nordrhein-Westfalen eine Beschwerdestelle vorgesehen. Nach einer Zusammenstellung der Deutschen Gesellschaft für Soziale Psychiatrie e. V. (DGSP) sind aber in den meisten Bundesländern auf Landes- oder auf Landkreis- bzw. Stadtebene Beschwerdestellen vorgesehen. Keine Beschwerdestellen finden sich in Brandenburg, Bremen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; in Sachsen fehlen vollständige Angaben. Siehe die Homepage der DGSP, <http://www.beschwerde-psychiatrie.de/liste.html> (abgerufen am 14.10.2018).

<sup>167</sup> Siehe auch die von der Deutschen Gesellschaft für Soziale Psychiatrie herausgegebenen Standards für Beschwerdestellen, DGSP (2007), S. 15–16.

Weise über ihre Rechte, Rechtsschutzmöglichkeiten und die Berliner Beschwerde- und Informationsstelle aufzuklären.<sup>168</sup>

### 3.6 Fazit

Alle Menschen möchten über ihre Gesundheit, über sich selbst und ihren Körper entscheiden können – dies gilt auch für Menschen mit psychosozialen Behinderungen. Sie möchten im Umgang mit Behörden, Gerichten, Hilfetägern und Kliniken darauf vertrauen können, dass ihre Stimme zählt. Zwangsmaßnahmen in der Psychiatrie stellen massive Eingriffe in Grund- und Menschenrechte dar; ihre Anwendung wird daher zunehmend aus grund- und menschenrechtlichen Gründen kritisiert. Verschiedene UN-Gremien fordern ein – über das bestehende Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung hinausreichendes – absolutes Verbot von Unterbringungen, Zwangsbehandlungen und sonstigen Zwangsmaßnahmen. Ein derart weitreichendes absolutes Verbot hat das Bundesverfassungsgericht nicht festgestellt. Einigkeit besteht jedoch dahingehend, dass das gesamte System gesundheitlicher Versorgung darauf ausgerichtet sein muss, ohne Zwang zu arbeiten.

Die Analyse zeigt, dass es nur unzureichend Kenntnisse über die Praxis von Zwangsmaßnahmen in Deutschland gibt. Soweit statistische Daten erhoben werden, sind diese ungenau oder uneinheitlich und erlauben wenige Rückschlüsse auf die tatsächliche Situation der von Zwangsmaßnahmen betroffenen Personen. Die bereits verfügbaren Daten zeigen aber, dass es große Unterschiede gibt, wie verbreitet Zwang ist – sowohl zwischen den Bundesländern als auch zwischen einzelnen Kliniken. Aus der Wissenschaft gibt es Hinweise darauf, wie sich diese Unterschiede begründen lassen: Zum einen sind die gesetzlichen Vorgaben teilweise nicht streng genug. Dadurch, dass die gesetzlichen Grundlagen zum Teil in Bundes-, zum Teil in Länderzuständigkeit fallen, gestalten 17 Gesetzgeber einen wenig einheitlichen Rechtsrahmen.

Durch die großen Unterschiede in der Zwangspraxis von Einrichtungen auch innerhalb der Bundesländer zeigt sich jedoch auch, dass die Gesetzgebung nicht allein ausschlaggebend dafür ist, ob eine Einrichtung ihre Behandlung tatsächlich an dem Ziel ausrichtet, Zwang zu vermeiden. Weitere Faktoren sind, unter anderen, demografische Aspekte, die Bedingungen in den Einrichtungen sowie die Einstellungen und Methoden von Fachpersonal. Der sich nach dem Stand der empirischen Forschung hier aufzeigende Handlungsspielraum sollte weiter erforscht und zur Vermeidung von Zwang genutzt werden. Wichtig ist aber auch eine genauere Datenerhebung, die eine grund- und menschenrechtliche Beurteilung der Praxis sowie das Aufzeigen von Entwicklungen ermöglicht.

Die Analyse für diesen Bericht zeigt auch, dass es bereits eine Vielzahl von Ansätzen zur Vermeidung von Zwang gibt. Diese sollten ausgebaut werden. Dazu gehört beispielsweise ein gutes Netz ambulanter, niedrigschwelliger vielfältiger sozialpsychiatrischer Angebote zur Hilfe und Unterstützung (sogenannte Gemeindepsychiatrie), Förderung der Entwicklung einer Vielfalt von Hilfe- und Therapieangeboten wie etwa der Psychotherapie, eine Aus- und Weiterbildung von Personal, auch mit dem Ziel einer Veränderung von Haltung und der ernsthaften Ausrichtung aller Angebote und Behandlungen am Willen der betroffenen Personen. Auch ist von zentraler Bedeutung, neben gerichtlichem Rechtsschutz Kontrollmechanismen vorzusehen und zu stärken, insbesondere Besuchskommissionen sowie Beschwerdestellen.

Bund und Länder sollten daher die verbesserte Versorgung psychisch kranker Menschen mit Nachdruck vorantreiben – wie dies seitens der Bundesregierung bereits im Koalitionsvertrag angelegt ist.<sup>169</sup> Vor dem Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Impulse und der weiterbestehenden menschenrechtlichen Problematik der Anwendung von Zwang in der allgemeinen Psychiatrie wird der Politik dringend empfohlen, für die allgemeine Psychiatrie das Ziel verbindlich

<sup>168</sup> § 23 Abs. 7 BerlPsychKG.

<sup>169</sup> Koalitionsvertrag (2018), Rn. 4629–4631.

vorzugeben, sich auf die Vermeidung von Zwang auszurichten und die erforderlichen Kompetenzen zu entwickeln. Hierfür sind auch die rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechend auszugestalten. Die notwendige Entwicklung der Psychiatrie hin zu Freiheit von Zwang ist durch einen gut koordinierten, institutionalisierten, mit Ressourcen angemessen ausgestatteten und partizipativen Prozess zu begleiten. Zudem ist ein effektives Monitoring aufzubauen, um den Systemwandel wirkungsvoll steuern zu können.

### 3.7 Literatur

- Adorjan, Kristina u. a.** (2017): Zwangsmaßnahmen in deutschen Kliniken für Psychiatrie und Psychotherapie. Eine Pilotstudie der DGPPN zur Erprobung eines einheitlichen Erfassungsinstruments. In: *Der Nervenarzt* 7 (2017), S. 802–809
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte** (FRA – European Union Agency for Fundamental Rights) (2012): Involuntary placement and involuntary treatment of persons with mental health problems. Luxembourg
- Aichele, Valentin** (2016): Menschenrechte und Psychiatrie. In: Zinkler, Martin/Laupichler, Klaus/Osterfeld, Margret (Hg.): *Prävention von Zwangsmaßnahmen. Menschenrechte und therapeutische Kulturen in der Psychiatrie*. Köln. S. 18–40
- Arbeitsgemeinschaft der Wissenschaftlichen Medizinischen Fachgesellschaften e. V. (AWMF) und Ärztliches Zentrum für Qualität in der Medizin (ÄZQ)** (2001): Leitlinien-Manual. *Zeitschrift für ärztliche Fortbildung und Qualitätssicherung (ZaeFO)* (2001) 95 Suppl. I, S. 1–8
- Armbruster, Jürgen u. a.** (2015): Wo stehen wir heute? Resümee und Ausblick. In: Armbruster u. a. (Hg.): *40 Jahre Psychiatrie-Enquete. Blick zurück nach vorn*. Köln: Psychiatrie-Verlag GmbH, S. 16–39
- Bielefeldt, Heiner** (2009): Zum Innovationspotential der UN-Behindertenrechtskonvention. Essay Nr. 5. 3. Auflage. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte
- Blaesi, Sandra u. a.** (2015): Sicherheit, therapeutischer Halt und Patientenzusammenhalt auf geschlossenen, neu geöffneten und offenen psychiatrischen Stationen. In: *Psychiatrische Praxis* 2015; 42: S. 76–81
- Borbé, Raoul/Jaeger, Susanne/Steinert, Tilman** (2009): Behandlungsvereinbarungen in der Psychiatrie. In: *Psychiatrische Praxis* 2009 (3). S. 7–15
- Borbé, Raoul** (2016): Behandlungsvereinbarungen, Vorsorgevollmachten und Patientenverfügungen. In: Zinkler, Martin/Laupichler, Klaus/Osterfeld, Margret (Hg.): *Prävention von Zwangsmaßnahmen. Menschenrechte und therapeutische Kulturen in der Psychiatrie*. Köln: Psychiatrie Verlag, S. 198–208
- Bowers, Len u. a.** (2014a): Safewards: A new model of conflict and containment on psychiatric wards, *Journal of Psychiatric and Mental Health Nursing*, 2014, 21, S. 499–508
- Bowers, Len u. a.** (2014b): Safewards. The empirical basis of the model and a critical appraisal. In: *Journal of psychiatric and mental health nursing* 21 (4), S. 354–364
- Bowers, Len u. a.** (2015): Reducing conflict and containment rates on acute psychiatric wards. The Safewards cluster randomised controlled trial. In: *International journal of nursing studies* 52 (9), S. 1412–1422
- Bruns, Henrike/Henking, Tanja** (2015): Unterbringungen und Zwangsbehandlungen in Zahlen. In: Henking, Tanja/Vollmann, Jochen (Hg.): *Zwangsbehandlung psychisch kranker Menschen. Ein Leitfaden für die Praxis*. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 19–28
- Bundesamt für Justiz** (2017a): *Betreuungsverfahren. Zusammenstellung der Bundesergebnisse für die Jahre 1992 bis 2016*. [https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Betreuungsverfahren.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Betreuungsverfahren.pdf?__blob=publicationFile) (abgerufen am 8.5.2018)

**Bundesamt für Justiz** (2017b): Zusammenstellung der Geschäftsübersichten der Amtsgerichte 1995 bis 2016. [http://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Geschaeftsentwicklung\\_Amtsgerichte.pdf%3F\\_\\_blob%3DpublicationFile%26v%3D5+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de&client=firefox-a](http://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Geschaeftsentwicklung_Amtsgerichte.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D5+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de&client=firefox-a) (abgerufen am 8.5.2018)

**Bundesarbeitsgemeinschaft Gemeindepsychiatrischer Verbände (BAG)** (2013): Empfehlungen der BAG GPV zu den PsychKGs der Länder. [https://www.bgt-ev.de/fileadmin/Mediendatenbank/Themen/Unterbringung/Empfehlungen\\_BAG\\_GPV\\_zu\\_PsychKGs.pdf](https://www.bgt-ev.de/fileadmin/Mediendatenbank/Themen/Unterbringung/Empfehlungen_BAG_GPV_zu_PsychKGs.pdf) S. 1–4 (abgerufen am 17.08.2018)

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2013): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung. Online abrufbar: [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a125-13-teilhabebericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a125-13-teilhabebericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2) S. 1–474 (abgerufen am 17.08.2018)

**Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz** (2018): Qualität in der rechtlichen Betreuung. Abschlussbericht. Köln: Bundesanzeiger Verlag GmbH. [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Fachpublikationen/Forschungsbericht\\_Qualitaet\\_rechtliche\\_Betreuung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Fachpublikationen/Forschungsbericht_Qualitaet_rechtliche_Betreuung.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 17.08.2018)

**Bundespsychotherapeutenkammer** (2018): Enquete Kommission des Deutschen Bundestages. Bedarfs- und bedürfnisorientierte Versorgung von Menschen mit psychischen Erkrankungen. [https://www.bptk.de/uploads/media/20180129\\_20180104\\_BPtK-Papier\\_Enquete-Kommission\\_des\\_Deutschen\\_Bundestages.pdf](https://www.bptk.de/uploads/media/20180129_20180104_BPtK-Papier_Enquete-Kommission_des_Deutschen_Bundestages.pdf) (abgerufen am 20.06.2018)

**Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg** (03.08.2018): Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Anna-Elisabeth von Treuenfels-Frowein (FDP) und Antwort des Senats, Drs. 21/13887, S. 1–4

**Center for Human Rights of Users and Survivors of Psychiatry (CHRUSP)** (2018): Response to draft General Comment 7 on Article 4.3, paragraph 14(a) and (d) nd transversal. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjgtPif6PPcAhWF16QKHcsy-CXkQFjAEegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRBodies%2FCR-PD%2FDraftGC7%2FCHRUSPAbProsubmission\\_2.docx&usg=AOvVaw2aOnOTnyZQoeKrl4WoJcpQ](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjgtPif6PPcAhWF16QKHcsy-CXkQFjAEegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRBodies%2FCR-PD%2FDraftGC7%2FCHRUSPAbProsubmission_2.docx&usg=AOvVaw2aOnOTnyZQoeKrl4WoJcpQ) (abgerufen am 17.08.2018)

**Cibis, Mara-Lena u. a.** (2017): Vergleichende Betrachtung von Aggressivität, Zwangsmedikation und Entweichungsraten zwischen offener und geschlossener Türpolitik auf einer Akutstation. In: *Psychiatrische Praxis* 2017 (3), S. 141–147

**Degener, Theresia** (2016): Völkerrechtliche Grundlagen und Inhalt der UN-BRK. In: Degener u. a., *Menschenrecht Inklusion*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht. S. 15–18

**Degener, Theresia** (2017): A New Human Rights Model of Disability. In: Della Fina/Cera/Palmisano, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Cham, Schweiz: Springer, S. 41–60

**Deinert, Horst** (2016): Betreuungszahlen 2015, *BtPrax* 6/2016, S. 218–220

**Deinert, Horst** (2018): Betreuungszahlen 2016: Leider verspätet und unvollständig. *BtPrax* 1/2018, S. 14–16

**Deutscher Ethikrat (2018)**: Hilfe durch Zwang? Professionelle Sorgebeziehung im Spannungsfeld von Wohl- und Selbstbestimmung. Stellungnahme, Berlin

**Deutsche Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde e. V. (DGPPN)** (2018): S-3 Leitlinie Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen, S. 1–305

**Deutsche Gesellschaft für Soziale Psychiatrie e. V. (DGSP)** (2007): Unabhängige Beschwerdestellen in der Psychiatrie. Ein Ratgeber. Köln, S. 1–42

**Deutscher Bundestag** (1975): Bericht über die Lage der Psychiatrie in der Bundesrepublik Deutschland. Zur psychiatrischen und psychotherapeutisch/psychosomatischen Versorgung der Bevölkerung. Bundestags-Drucksache 7/4200

**Deutscher Bundestag** (2017): Die Ausübung von Zwang in psychiatrischen Einrichtungen. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Maria Klein-Schmeink, Corinna Rütter, Elisabeth Scharfenberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/11619

**Devandas-Aguila, Catalina/Pûras, Dainius** (2015): "Dignity must prevail" – An appeal to do away with non-consensual psychiatric treatment World Mental Health Day. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16583> (abgerufen am 26.04.2018)

**Dreßing, Harald/Salize, Hans-Joachim** (2004): Zwangsunterbringung und Zwangsbehandlung psychisch Kranker in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Psychiatrische Praxis 2004; 31: 34–39

**Europäische Grundrechteagentur** (European Union Agency for Fundamental Rights (2012): Involuntary Placement and involuntary treatment, Vienna

**Europarat** (Council of Europe) (2007): Report to the German Government on the visit to Germany carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 November to December 2005, CPT/Inf (2007) S. 18

**Europarat** (Council of Europe) (2017): Means of restraint in psychiatric establishments for adults (Revised CPT standards), CPT/Inf(2017)

**Europarat** (Council of Europe) (2017): Means of restraint in psychiatric establishments for adults. Revised CPT standards, CPT/Inf(2017)6

**Fischer, Thomas** (2017): Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen, Kommentar. München: C. H. Beck. 65. Auflage, 2017

**Flammer, Erich/Steinert, Tilman** (2018): Das Fallregister für Zwangsmaßnahmen nach dem baden-württembergischen Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz. Psychiatrische Praxis. Bei Redaktionsschluss im Druck, zitiert nach: DIE ZEIT, 26. Juli 2018, S. 34

**Freeman, Melvyn Colin u. a.** (2015): Reversing hard won victories in the name of human rights: a critique of the General Comment on Article 12 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The Lancet, Vol. 2, S. 844–850

**Gaynes, Bradley N u. a.** (2017): Preventing and De-escalating Aggressive Behavior Among Adult Psychiatric Patients. A Systematic Review of the Evidence. In: Psychiatric services (Washington, D. C.) 68 (8), S. 819–831

**Gühne, Uta u. a.** (2011): Akutbehandlung im häuslichen Umfeld. Systematische Übersicht und Implementierungsstand in Deutschland. In: Psychiatrische Praxis 38 (3), S. 114–122

**Hamburger Bürgerschaft** (2017): Stellungnahme des Senats zum Bürgerschaftlichen Ersuchen vom 10.02.2016 „Bericht über die Wirkung der Gesetzesänderungen (Drucksache 20/7964) zum Schutz von Patientinnen und Patienten in der Psychiatrie“ (Drucksache 21/3190). Drucksache 21/10976 vom 14.11.2017

**Henking, Tanja/Mittag, Matthias (2015): Rechtliche Rahmenbedingungen** In: Henking, Tanja/Vollmann, Jochen (Hg.): Zwangsbehandlung psychisch kranker Menschen. Ein Leitfaden für die Praxis. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 29–90

**Henking, Tanja** (2017): Das Konzept der offenen Türen – offen und doch geschlossen? In: Recht und Psychiatrie 2017 (2), S 68–71

**Heumann, Kolja/Bock, Thomas/Lincoln, Tania M.** (2017): Bitte macht (irgend)was! Eine bundesweite Online-Befragung Psychiatrieerfahrener zum Einsatz milderer Maßnahmen zur Vermeidung von Zwangsmaßnahmen. In: *Psychiatrische Praxis* 2017 (2), S.85–92

**Hochstrasser, Lisa u. a.** (2018): Long-term reduction of seclusion and forced medication on a hospital-wide level. Implementation of an open-door policy over 6 years. In: *European Psychiatry* 48 (1), S. 51–57

**Hotzy, Florian/Jäger, Matthias** (2016): Clinical Relevance of informal Coercion in Psychiatric Treatment—A Systematic Review, *Frontiers in Psychiatry*, Dec 2016, Vol. 7, Article 197, S.1–12

**Huber, Christian G. u. a.** (2016): Suicide Risk and absconding in psychiatric hospitals with and without open door policies: a 15 year, observational study. In: *The Lancet Psychiatry* 3 (9), S. 842–849

**Huckshorn, Kevin Ann** (2004): Reducing Seclusion and Restraint Use in Mental Health Settings. *Journal of psychosocial nursing and mental health services*, 42(9), S. 22–33

**Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e. V. – ISL** (2018): Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in der Psychiatrie: Brauchen wir eine neue Psychiatrie-Enquête? Dokumentation des Symposiums der ISL e. V. auf dem 17. Weltpsychiatriekongress der World Psychiatric Association (WPA), 10. Oktober 2017 in Berlin (in Kooperation mit Kellerkinder e. V.). [https://www.isl-ev.de/attachments/article/1915/Dokumentation\\_Symposium%20der%20ISL%20auf%20dem%20WPA-Kongress.pdf](https://www.isl-ev.de/attachments/article/1915/Dokumentation_Symposium%20der%20ISL%20auf%20dem%20WPA-Kongress.pdf) (abgerufen am 20.06.2018)

**Jäger, Matthias/Rössler, Wulf** (2009): Informeller Zwang zur Verbesserung der Behandlungsbereitschaft psychiatrischer Patienten, *Neuropsychiatrie* 2009, 23(4), S. 206–215

**Jäger, Matthias** (2017): Informeller Zwang in der therapeutischen Beziehung. *Praxis* 2017; 106 (2): S. 91–96

**Juckel, Georg/Haußleiter, Ida** (2015): Die stationäre Unterbringung nach dem Psychisch-Kranken-Gesetz (PsychKG NRW) – was sind die stärksten Prädiktoren? In: *Psychiatrische Praxis* 42 (3), S. 133–139

**Kellerkinder e. V.** (2017): Enquete zur UN-Behindertenrechtskonvention. Eine Bundestagskommission für Menschenrechte im medizinisch-psychosozialen Hilfesystem von Menschen mit Behinderung. <http://seeletrifftwelt.de/wp-content/uploads/2017/04/BRK-Druck-Final2.pdf> (abgerufen am 20.06.2018)

**Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD** (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. 19. Legislaturperiode

**Landesinstitut für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (Iögd) NRW** (2002): Die Anwendungspraxis des Unterbringungsrechts nach dem Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten des Landes Nordrhein-Westfalen (PsychKG NRW) und dem Betreuungsrecht des Bundes (BtR). Bericht Stadt Wuppertal. Berichte zur kommunalen Unterbringungspraxis in NRW 2002

**Landesverband Psychiatrie-Erfahrener Rheinland-Pfalz** (2013): Stellungnahme des Landesverbandes Psychiatrie-Erfahrener Rheinland-Pfalz zum Entwurf eines Landesgesetzes zur Neuregelung der Voraussetzung der Behandlung von Krankheiten untergebrachter Personen vom 15.08.2013

**Lincoln, Tania M./Heumann, Kolja/Teichert, Maria** (2014): Das letzte Mittel? Ein Überblick über die Diskussion und den Forschungsstand zum Einsatz medikamentöser Zwangsbehandlung in der Psychiatrie. In: *Verhaltenstherapie* 2014 (1), S. 22–32

**Lorenz, Annette/Russo, Jasna/Scheibe, Florian** (2007). Aus eigener Sicht. Erfahrungen von NutzerInnen mit der Hilfe. Zwischenbericht Phase I. Berlin: Der Paritätische

- Marschner, Rolf** (2017): Sozialrechtliche Möglichkeiten zur Vermeidung von Zwang im Rahmen einer Unterbringung in akuten Krisen oder im Heim. *Recht und Psychiatrie* 2017 (35): S. 213–218
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter** (2013): Grundgesetz, Kommentar . Band VI: Art. 86 – Art. 106a. 39. Lieferung. München: C. H. Beck
- Mayr, Werner; Waibel, Michael** (2016): Offene Türen verhindern Gewalt. In: Zinkler, Martin/Laupichler, Klaus/Osterfeld, Margret (Hrsg.): Prävention von Zwangsmaßnahmen. Menschenrechte und therapeutische Kulturen in der Psychiatrie. Köln: Psychiatrie-Verlag, S. 159–172
- Müller, Peter** (2006): Pro und Kontra: Zunahme von Zwangseinweisungen psychisch Kranker. *Pro. Psychiatr Prax* 2006; 33, S. 157–159
- National Association of State Mental Health Program Directors** (2006): Six Core Strategies for Reducing Seclusion and Restraint Use.
- Nienaber, André u. a.** (2016): Häufigkeit und Kosten der 1:1-Betreuung in der Erwachsenenpsychiatrie in Deutschland – Eine deskriptive Analyse anhand des VIPP-Datensatzes, *Psychiatr Prax* 2016; S. 2015–2012
- Paterson, B. u. a.** (2013): Corrupted Cultures in mental health inpatient settings. Is restraint reduction the answer?
- Price, Owen u. a.** (2018): The support-control continuum: An investigation of staff perspectives on factors influencing the success or failure of de-escalation techniques for the management of violence and aggression in mental health settings. *International Journal of Nursing Studies* Vol. 77, 2018, S. 197–206
- Putkonen, Anu u. a.** (2013): Cluster-randomized controlled trial of reducing seclusion and restraint in secured care of men with schizophrenia. In: *Psychiatric services* (Washington, D. C.) 64 (9), S. 850–855
- Russo, Jasna** (2012): Psychiatriebetroffene in der Forschung zu Zwang und Menschenrechten. *Psychiatrie-Jahrestagung des Bundesverbands evangelische Behindertenhilfe*, 3. und 4. Mai 2012, Karlsruhe; S. 3–15
- Russo, Jasna/Rose, Diana** (2013): “But what if nobody’s going to sit down and have a real conversation with you?”. Service user/survivor perspectives on human rights. *Journal of Public Mental Health*. Vol. 12 No. 4 2013, S. 184–192
- Russo, Jasna/Scheibe, Florian/Hamilton, Sandra** (2008): Versuch einer Einmischung. Bericht der Praxisarbeit. Bericht Phase III. Berlin: Paritätischer
- Russo, Jasna/Wallcraft, Jan** (2011): Resisting variables – service user/survivor perspectives on researching coercion. In: Kallert, Thomas W./Mezzich, Juan E./Monahan, John (Hg.): *Coercive treatment in Psychiatry: Clinical, Legal and Ethical Aspects*. New York: Wiley Blackwell, S. 213–234
- Rytina, Susanne** (2012): Letztes Mittel. In: *Gehirn und Geist*, S. 56–61
- Schneeberger, Andres R. u. a.** (2017): Aggression and violence in psychiatric hospitals with and without open door policies: A 15-year naturalistic observational study. In: *Journal of Psychiatric Research* 95, S. 189–195
- Sollberger, Daniel/Lang, Undine E.** (2014): Psychiatrie mit offenen Türen. Teil 1: Rational für Türöffnungen in der Akutpsychiatrie. In: *Der Nervenarzt* 2014 (2), S. 312–318
- Spengler, Andreas/Koller, Matthias** (2012): Zwingend ohne Zwang? *Psychiatrische Praxis* 2012; 39: S. 313–315
- Stadt Dortmund, Gesundheitsamt** (2009): Sozialpsychiatrischer Dienst. Untersuchung zur Situation der Unterbringungen nach dem PsychKG NRW in Dortmund. [https://www.dortmund.de/media/p/gesundheitsamt\\_6/pdf\\_3/psychiatrie\\_und\\_sucht\\_1/berichte/soz\\_psy\\_dienst/Bericht\\_Unterbringungen\\_nach\\_dem\\_PsychKG\\_2009.pdf](https://www.dortmund.de/media/p/gesundheitsamt_6/pdf_3/psychiatrie_und_sucht_1/berichte/soz_psy_dienst/Bericht_Unterbringungen_nach_dem_PsychKG_2009.pdf) (abgerufen am 25.05.2018)

**Statistisches Bundesamt** (2016): Fachserie 12 Reihe 6.2.1. Gesundheit. Diagnosedaten der Patienten und Patientinnen in Krankenhäusern (einschl. Sterbe- und Stundenfälle) 2015

**Steinert, Tilman** (2016): Epidemiologie von Zwangsmaßnahmen. In: Zinkler, Martin/Laupichler, Klaus/Osterfeld, Margret (Hg.): Prävention von Zwangsmaßnahmen. Menschenrechte und therapeutische Kulturen in der Psychiatrie. Köln: Psychiatrie-Verlag, S. 86–100

**Steinert, Tilman/Gebhardt, Ralf-Peter/Leping, Peter** (2001): Zwangsmaßnahmen in der Psychiatrie: Ein ethisches Dilemma. In: Deutsches Ärzteblatt 2001; 98(42): A-2696–2898

**Steinhart, Ingmar/Wienberg, Günther** (2016): Das Funktionale Basismodell für die gemeindepsychiatrischer Versorgung schwer psychisch kranker Menschen – Mindeststandard für Behandlung und Teilhabe. In: Psychiatrische Praxis 43 (2), S. 65–68

**Teichert, Maria/Schäfer, Ingo/Lincoln, Tania M.** (2016): Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg? Eine bundesweite Online-Befragung zum Einsatz von Alternativen zu Zwangsmaßnahmen. In: Psychiatrische Praxis 2016 (2), S. 101–106

**UN, Ausschuss gegen Folter** (UN Committee against Torture) (2016a): Concluding observations on the fourth periodic report of Azerbaijan, UN Doc. CAT/C/AZE/CO/4

**UN, Ausschuss gegen Folter** (UN Committee against Torture) (2016b): Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Denmark, UN Doc. CAT/C/DNK/CO/6–7

**UN, Ausschuss gegen Folter** (UN Committee against Torture) (2016c): Concluding observations on the seventh periodic report of France, UN Doc. CAT/C/FRA/CO/7

**UN, Ausschuss gegen Folter** (UN Committee against Torture) (2017): Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, UN Doc. CAT/C/FIN/CO/7

**UN, Fachausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau** (Committee on the Elimination of Discrimination against Women) (2014): Combined fourth and fifth periodic reports of India, UN Doc. CEDAW/C/IND/CO/4–5

**UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung** (UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities) (2014): General comment No. 1. Article 12: Equal recognition before the law. UN Doc. CRPD/C/GC/1

**UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (Committee on the Rights of Persons with Disabilities) (2015): Concluding observations on the initial report of Germany, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1

**UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (Committee on the Rights of Persons with Disabilities) (2017): General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community. UN Doc. CRPD/C/GC/5

**UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (Committee on the Rights of Persons with Disabilities) (2018): General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention. UN Doc. CRPD/C/GC/7

**UN, Generalversammlung** (UN General Assembly) (2008): Interim report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, UN Doc. A/63/175

**UN, Generalversammlung** (UN General Assembly) (2015): Report of the Working Group on Arbitrary Detention. United Nations Basic Principles and Guidelines on Remedies and Procedures on the Right of Anyone Deprived of Their Liberty to Bring Proceedings Before a Court, UN Doc. A/HRC/30/37○

**UN, Generalversammlung** (UN General Assembly) (2017): Resolution adopted by the Human Rights Council on 28 September 2017, UN Doc. A/HRC/RES/36/13

**UN, Generalversammlung** (UN General Assembly) (2018): Mental health and human rights. Report of the UN High Commissioner for Human Rights, UN Doc. A/HRC/39/36

**UN, Hoher Kommissar für Menschenrechte** (UN High Commissioner for Human Rights) (2009): Thematic Study on enhancing awareness and understanding of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN Doc. A/HRC/10/48

**UN, Hoher Kommissar für Menschenrechte** (UN Office of the High Commissioner for Human Rights) (2014): Different Approaches to Disability. In: The Convention on the rights of persons with disabilities. Training Guide (Professional Training Series No. 19). United Nations, New York/Geneva

**UN, Hoher Kommissar für Menschenrechte** (UN Office of the High Commissioner for Human Rights) (2015): Background Note. International standards on the right to liberty and security of persons with disabilities

**UN, Menschenrechtsausschuss** (UN Human Rights Committee) (2013): Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, UN Doc. A/HRC/22/53

**UN, Menschenrechtsausschuss** (UN Human Rights Committee) (2014): General comment No. 35: Article 9 (Liberty and security of person), UN Doc. CCPR/C/GC/35

**UN, Menschenrechtsrat** (UN Human Rights Council) (2017): Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, UN Doc. A/HRC/35/21

**UN, Sonderberichterstatter für das Recht auf Gesundheit** (UN Special Rapporteur on the right of everyone of the highest attainable standard of physical and mental health) (2017): Annual Report, UN Doc. A/HRC/34/32

**UN, Sonderberichterstatter für Menschen mit Behinderung** (UN Special Rapporteur on the rights of person with disabilities), Shuaib Chalklen (2014): Submission to the Human Rights Committee's debate on its General Comment No. 35

**UN, Unterkomitee gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** (UN Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) (2016): Approach regarding the rights of persons institutionalized and treated medically without informed consent, UN Doc. CAT/OP/27/2

**UN, Wirtschafts- und Sozialrat** (UN Economic and Social Council) (2016): Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Concluding observations on the sixth periodic report of Poland, UN Doc. E/C.12/POL/CO/6

**UN, Wirtschafts- und Sozialrat** (UN Economic and Social Council) (2017): Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Concluding observations on the fifth periodic report of Australia, UN Doc. E/C.12/AUS/CO/5

**Zinkler, Martin** (2016): Zur Vision einer gewaltfreien Psychiatrie. In: Zinkler, Martin/Laupichler, Klaus/Osterfeld, Margret (Hg.): Prävention von Zwangsmaßnahmen. Menschenrechte und therapeutische Kulturen in der Psychiatrie. Köln: Psychiatrie-Verlag, S. 220–229

**Zinkler, Martin/Nyhuis, Peter** (2017): Offene Türen in der Allgemeinpsychiatrie: Modelle und Standards. In: Recht und Psychiatrie 2017 (2), S. 63–67



## **4 Rüstungsexporte: Rolle der Menschenrechte im Genehmigungsverfahren**

## In Kürze

- Laut Koalitionsvertrag sollen die Standards für Rüstungsexporte geschärft und keine Genehmigungen mehr an Staaten erteilt werden, solange sie unmittelbar an der Militärintervention im Jemen beteiligt sind. Das ist aus menschenrechtlicher Perspektive im Grundsatz lobenswert.
- Das bestehende Genehmigungsverfahren ist jedoch wenig transparent und damit kaum nachvollziehbar. Auch fehlen regelmäßig politische Begründungen für die genehmigten Rüstungsexporte.
- Genehmigungen und Lieferungen von Rüstungsgütern an Staaten, die sich an der militärischen Intervention im Jemen beteiligen, entsprachen beispielsweise nicht den Entscheidungsgrundsätzen, die die Bundesregierung sich selbst auferlegt hat. Weder die Kriegsführung der Koalition, die seit 2015 im Jemen interveniert, noch ihre eigenen Bemühungen, mutmaßliche Verletzungen des humanitären Völkerrechts zu untersuchen, stehen im Einklang mit internationalen Verpflichtungen der Koalitionäre.
- Rüstungsgüter, die außerhalb der Bundesrepublik Deutschland von deutschen Unternehmen oder ihren Tochterunternehmen hergestellt werden, unterliegen nicht den deutschen Ausfuhrregeln für Rüstungsexporte. Über Niederlassungen in anderen Staaten profitieren Rüstungsunternehmen so von weniger restriktiven Kontrollregimen.
- Schon innerhalb der EU wird der Gemeinsame Standpunkt für Rüstungsexporte unterschiedlich ausgelegt und umgesetzt; eine EU-weite Reform und verbesserte Praxis ist daher unerlässlich.

## 4.1 Einleitung

Zwischen 2013 und 2017 ist das Finanzvolumen internationaler Rüstungstransfers von Großwaffensystemen weiterhin angestiegen und nun auf dem höchsten Niveau seit Ende der Ost-West-Konfrontation 1989. Nach Berechnungen des internationalen Friedensforschungsinstituts Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) haben die fünf größten Exporteure – USA, Russland, Frankreich, Deutschland und China – zwischen 2013 und 2017 zusammen 74 Prozent aller Waffenexporte getätigt. Unter den Empfängerländern nahm Saudi-Arabien weltweit den zweiten Platz nach Indien ein; die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) den vierten Platz. Insgesamt ist die Konfliktregion Naher Osten der zweitgrößte Importmarkt für Rüstungsgüter, und mehr als 98 Prozent der Exporte in die Region stammen aus den USA und Europa.<sup>1</sup> Die größten europäischen Exporteure in den Nahen Osten sind Großbritannien und Frankreich. Dagegen ist der Anteil deutscher Exporte in den Nahen Osten sehr gering.

Allerdings gingen 26 Prozent der deutschen Rüstungsexporte zwischen 2013 bis 2017 in den Mittleren Osten und nach Nordafrika (so genannte MENA-Region).<sup>2</sup> Dies verdeutlicht, dass die Region für Deutschland ein wichtiger Absatzmarkt ist: So hat die Bundesregierung allein im Jahr 2017 Rüstungsexporte für rund 1,3 Milliarden Euro an die an der Militärintervention im Jemen beteiligten Länder genehmigt (unter anderem an Ägypten 708 Millionen, an Saudi-Arabien 254 Millionen und an die VAE 214 Millionen Euro).<sup>3</sup>

Im Koalitionsvertrag von 2018 haben sich die Regierungsparteien darauf festgelegt, ihre Standards für Rüstungsexporte zu schärfen, die Fortentwicklung der entsprechenden europäischen Richtlinien anzustreben und keine Exportgenehmigungen mehr an Staaten zu erteilen, solange

1 SIPRI (2018).

2 SIPRI (2018a), S. 5. Laut SIPRI stammten 52 Prozent aller zwischen 2013 und 2017 in die MENA-Region exportierten Waffen aus den USA, gefolgt von jeweils knapp zehn Prozent aus Großbritannien und Frankreich; ebd., S. 10.

3 Der Wert der Genehmigungen nahm um neun Prozent im Vergleich zum Vorjahr zu. Der monetäre Wert von Rüstungsexporten sagt jedoch wenig aus – so können etliche Kleinwaffen in bewaffneten Konflikten bedeutend mehr Schaden anrichten als ein U-Boot, das um vieles kostspieliger ist. Zu einer kritischen Betrachtung der Quellen, die für statistische Aussagen zu Volumina genehmigter beziehungsweise gelieferter Rüstungstransfers genutzt werden siehe Krause (2018), S. 142.

sie unmittelbar an der Militärintervention im Jemen beteiligt sind. Alle drei Beschlüsse sind aus menschenrechtlicher Perspektive im Grundsatz lobenswert. Allerdings können Güter, deren Export in Staaten, die unmittelbar an der Militärintervention im Jemen beteiligt sind, genehmigt sind, auch weiterhin geliefert werden, wenn Unternehmen entsprechende Garantien zum Endverbleib der Güter beim Empfänger vorlegen.<sup>4</sup> Zusätzlich hat die Bundesregierung nach eigenen Angaben auch im ersten Halbjahr 2018 Genehmigungen für Exporte in Staaten erteilt, die am Jemenkonflikt beteiligt sind.<sup>5</sup>

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat untersucht, ob die von der Bundesregierung im Jahr 2000 beschlossenen Politischen Grundsätze für Rüstungsexportgenehmigungen in der Praxis angewandt wurden. Diese sehen eine Einzelfallprüfung vor, bei der „besonderes Gewicht“ der Beachtung der Menschenrechte zukommt. In den Politischen Grundsätzen sind etliche Versagensgründe für Exporte formuliert, beispielsweise wenn das Empfängerland in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt ist oder die Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts nicht einhält.

Die Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in die Vereinigten Arabischen Emirate werden hier exemplarisch betrachtet. Zum einen gehören beide Staaten zu den wichtigsten Abnehmern deutscher Waffen, zum anderen sind sie seit März 2015 Teil eines bewaffneten Konflikts im Jemen. Die Fallstudie zum Jemen-Konflikt verdeutlicht die hauptsächlichen Schwachstellen des bisherigen Genehmigungsverfahrens sowie die geringe Wirkung der Kontrollmechanismen. Abschließend verdeutlichen weitere Beispiele, inwieweit das staatliche Genehmigungsverfahren von Rüstungsunternehmen gezielt umgangen werden kann. Diese Bestandsaufnahme soll einen Beitrag zu der im Koalitionsvertrag angekündigten Schärfung der Politischen Grundsätze leisten.

Wie die Bundesregierung zu einer jeweils im Einzelfall zu treffenden Entscheidung über eine Genehmigung kommt, ist der Öffentlichkeit nicht bekannt. Auf welchen Quellen beruht der Erkenntnisprozess? Wie ist das Prüfverfahren ausgestaltet, um zwischen den verschiedenen Versagensgründen abwägen zu können? Und wie begründet die Bundesregierung ihre jeweilige Genehmigungsentscheidung? Da diese Fragen mangels Dokumentationen und Informationen nicht beantwortet werden können, kann der Entscheidungsprozess zu bestimmten Genehmigungen hier nicht detailliert nachgezeichnet werden.<sup>6</sup> Schlussfolgerungen zum Genehmigungsprozess sind jedoch möglich. Ausgewertet wurden hierfür Berichte der Bundesregierung über ihre Exportpolitik, Antworten der Bundesregierung auf entsprechende Kleine Anfragen im Deutschen Bundestag, Berichte von Menschenrechtsgruppen der Vereinten Nationen und zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsorganisationen sowie Medienberichte.

## 4.2 Grundsätze der Genehmigung von Rüstungsexporten

Die internationalen Menschenrechtsverträge enthalten keine Regelungen zu Rüstungsexporten. So lässt sich aus den Menschenrechtsverträgen nicht herleiten, unter welchen Bedingungen wohin (nicht) geliefert werden darf und welche Rolle menschenrechtliche Kriterien bei der Genehmigung spielen sollten. Es greifen jedoch völkerrechtliche Regelungen nach dem Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty, ATT), den Deutschland 2014 ratifiziert hat. Unter anderem regelt der Vertrag, wann Genehmigungen zu versagen sind. Verboten sind sie, wenn der genehmigende Staat zum Zeitpunkt der Genehmigung um den zu erwartenden Einsatz der zu transferierenden Rüstungsgüter zu völkerrechtswidrigen Zwecken weiß (Artikel 6, Absatz 3). Artikel 7 verlangt von Staaten entsprechend, Verfahren

4 Koalitionsvertrag (2018), S. 149.

5 BMWi (2018b), S. 2, 3: Von Januar bis September 2018 erteilte die Bundesregierung Genehmigungen für Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien in Höhe von knapp 420 Millionen Euro. Die Zahlen sind vorläufig und die genehmigten Güter sind nicht benannt.

6 Dieser Mangel an Transparenz wird mit Blick auf die Mitgliedstaaten auch vom Europäischen Parlament beklagt: EU, Europäisches Parlament (2017), Abs. 37–39, 45.

einzurichten, mit denen sie vorab prüfen, ob Waffenexporte ein Risiko bergen, Frieden und Sicherheit in der jeweiligen Region zu untergraben, oder ob sie Verletzungen der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechts ermöglichen oder erleichtern könnten.<sup>7</sup> Solche völkerrechtlich so genannten Beihilfe-Risiken müssen Staaten vorab prüfen und nach Artikel 6 einen Export unterlassen, wenn sie solche Risiken feststellen.<sup>8</sup>

Entscheidungen über den Export von Rüstungsgütern liegen in der Verantwortung der Bundesregierung (Artikel 26, Absatz 2 Grundgesetz). Sie gehören zum Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung: Der Bundestag hat ein eng gefasstes Frage- und Informationsrecht zu Art, Bestimmung und Wert der Rüstungsexporte, aber kein Mitbestimmungsrecht.<sup>9</sup> Innerhalb der Bundesregierung ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) für einen Großteil der Rüstungsexportgenehmigungen zuständig. Politisch besonders sensible Genehmigungen werden im Bundessicherheitsrat entschieden, einem Kabinettsausschuss aus sieben Minister\_innen, der Kanzlerin und dem Bundeskanzleramt, der geheim tagt.<sup>10</sup>

Nach ihrem Selbstverständnis vertritt die Bundesregierung eine „restriktive Rüstungsexportpolitik“.<sup>11</sup> Wie sie über Rüstungsexporte entscheiden will, hat sie in den intern verbindlichen Politischen Grundsätzen aus dem Jahre 2000 niedergelegt.<sup>12</sup> Diese gehen in Teilen über den ebenfalls verbindlichen Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Europäischen Rates vom 8. Dezember 2008 hinaus<sup>13</sup> und zum Teil auch über den Vertrag über den Waffenhandel. Daher bilden die Politischen Grundsätze im Folgenden den normativen

Rahmen, in dem hier exemplarisch genehmigte Rüstungsexporte untersucht werden.

Die Politischen Grundsätze unterscheiden zwischen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern sowie zwischen zwei Kategorien von Empfängerländern: den (1) EU- oder NATO-Mitgliedstaaten und ihnen gleichgestellten Ländern wie etwa die Schweiz und (2) „sonstigen Ländern“, bei denen der Export restriktiv zu handhaben ist. An letztere legen sie eine Reihe von Kriterien an, die maßgeblich dafür sind, ob eine Ausfuhr genehmigt oder versagt wird (sogenannte Versagensgründe, siehe Infokasten):

Diese Kriterien werden auch an den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern angelegt, bei denen es deutsche Zulieferungen zu Exportvorhaben von Bündnispartnern gibt.<sup>14</sup> Empfängerländer müssen bei Genehmigung und Lieferung erklären, dass sie den Endverbleib der Waffen im Land garantieren und wirksam kontrollieren. Ein Versagen kann zum Ausschluss von weiteren Lieferungen führen. Die Anforderungen an die Sicherheit des Endverbleibs gelten auch für deutsche Waffen, die auf der Grundlage einer Genehmigung Deutschlands im Ausland in Lizenz hergestellt werden (sogenannte Lizenz-Produktionen).<sup>15</sup>

Die Bundesregierung zieht zur Beurteilung der Menschenrechtssituation im Empfängerland verschiedene Quellen heran, unter anderen die „Feststellungen der EU, des Europarates, der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und anderer internationaler Gremien. Berichte von internationalen Menschenrechtsorganisationen werden ebenfalls berücksichtigt.“<sup>16</sup>

7 Auswärtiges Amt (2014), S. 8–12.

8 Niebank (2017a), S. 13–14, 22.

9 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014 – 2 BvE 5/11 – Rn. 1–232.

10 Eine graphische Aufbereitung des Verfahrens findet sich hier: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Infografiken/genehmigungsprozess-bei-ruistungsexporten.html> (abgerufen am 28.08.2018). Zum Bundessicherheitsrat, siehe Deutscher Bundestag (2015).

11 Bundesregierung (2015) und in allen einschlägigen Darstellungen der Rüstungsexportpolitik durch die Bundesregierung.

12 Einzelgesetzliche Grundlagen für Entscheidungen sind die Gesetze über die Kontrolle von Kriegswaffen (KrWaffKontrG), des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV): Bundesregierung (2015).

13 EU, Gemeinsamer Standpunkt (2008).

14 Ebd., S. 3.

15 Ebd., S. 5, IV: Sicherung des Endverbleibs.

16 Ebd., S. 2.

## Menschenrechtlich relevante Versagensgründe der Politischen Grundsätze

„I. Allgemeine Prinzipien

[...]

2. Der Beachtung der Menschenrechte im Bestimmungs- und Endverbleibsland wird bei den Entscheidungen über Exporte von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern besonderes Gewicht beigemessen.

[...]

III. Sonstige Länder

[...]

4. Genehmigungen [...] kommen nicht in Betracht, wenn die innere Lage des betreffenden Landes dem entgegensteht, z. B. bei bewaffneten internen Auseinandersetzungen und bei hinreichendem Verdacht des Missbrauchs zu innerer Repression<sup>17</sup> oder zu fortdauernden und systematischen Menschenrechtsverletzungen. Für diese Frage spielt die Menschenrechtssituation im Empfängerland eine wichtige Rolle.

5. Die Lieferung von Kriegswaffen und kriegswaffennahen sonstigen Rüstungsgütern wird nicht genehmigt in Länder,

- die in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt sind oder wo eine solche droht,
- in denen ein Ausbruch bewaffneter Auseinandersetzungen droht oder bestehende Spannungen und Konflikte durch den Export ausgelöst, aufrechterhalten oder verschärft würden.

Lieferungen an Länder, die sich in bewaffneten äußeren Konflikten befinden oder bei denen eine Gefahr für den Ausbruch solcher Konflikte besteht, scheiden deshalb grundsätzlich aus, sofern nicht ein Fall des Artikels 51 der VN-Charta vorliegt.

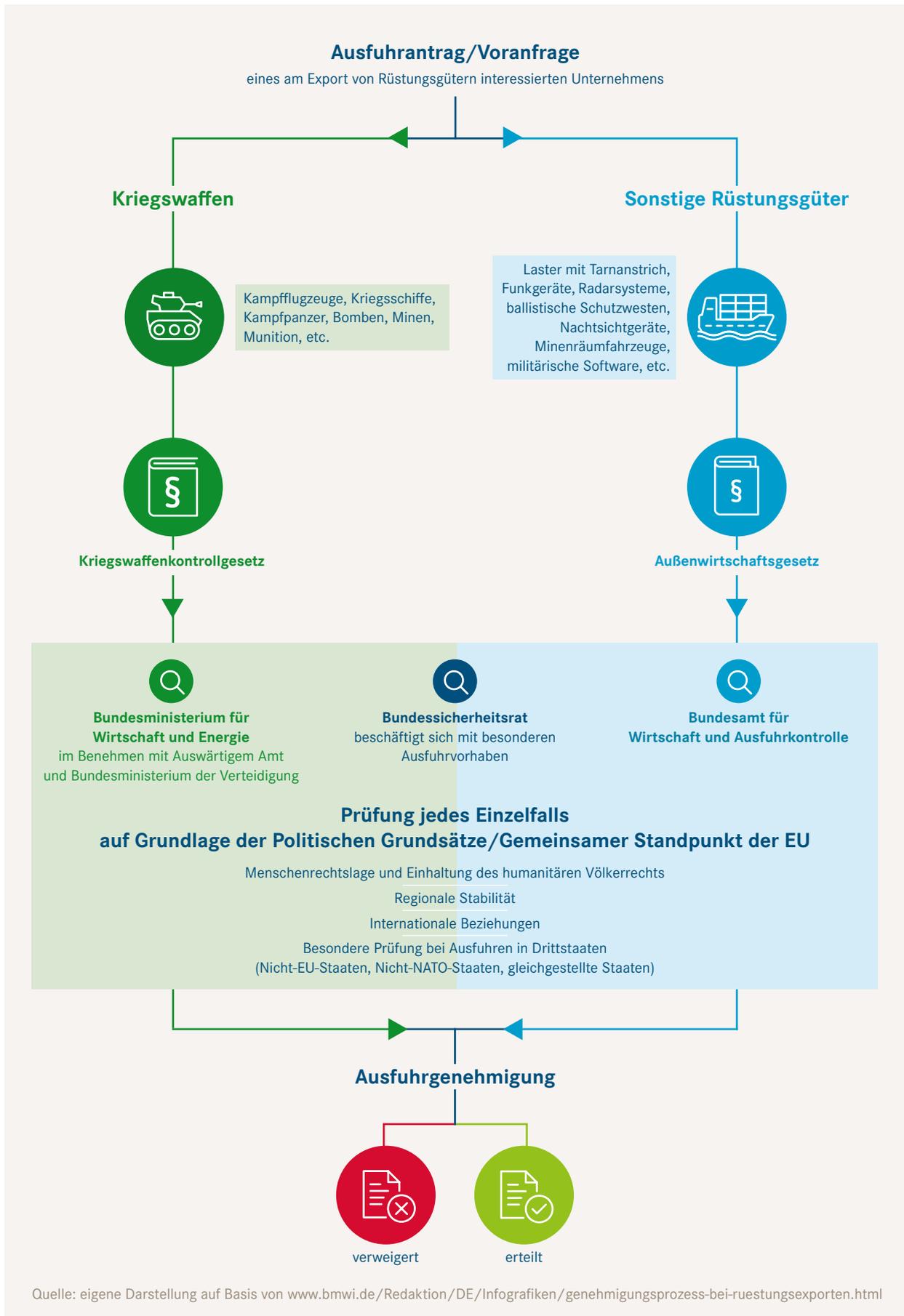
[...]

7. Ferner wird das bisherige Verhalten des Empfängerlandes im Hinblick auf [...] die Einhaltung internationaler Verpflichtungen, insbesondere des Gewaltverzichts, einschließlich der Verpflichtungen aufgrund des für internationale und nichtinternationale Konflikte geltenden humanitären Völkerrechts, [...] berücksichtigt.“<sup>18</sup>

17 In den Politischen Grundsätzen werden „innere Repression“ und „interne Repression“ synonym genutzt.

18 Bundesregierung (2015), S. 4.

## Verfahren zur Genehmigung von Rüstungsexporten



Die Politischen Grundsätze definieren nicht, was „innere Repression“ oder „sonstige fortdauernde und systematische Menschenrechtsverletzungen“ sind. Sie verweisen dafür auf den Gemeinsamen Standpunkt der EU von 2008. „Interne Repression“ definiert dieser wie folgt: „[...] unter anderem Folter sowie andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Bestrafung, willkürliche oder Schnell-Hinrichtungen, das Verschwindenlassen von Personen, willkürliche Verhaftungen und andere schwere Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wie sie in den einschlägigen Menschenrechtsübereinkünften, einschließlich der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, niedergelegt sind.“<sup>19</sup>

Worin die Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht in einem bewaffneten Konflikt bestehen, herrscht Konsens: Jegliche Angriffe auf Zivilpersonen und zivile Objekte sind verboten; Konfliktparteien müssen immer unterscheiden zwischen Zivilbevölkerung und Kombattanten sowie zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen. Ebenso ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren: Wenn mit unverhältnismäßigen Verlusten unter der Zivilbevölkerung oder unverhältnismäßigen Schäden an zivilen Objekten oder der Umwelt zu rechnen ist, sind militärische Angriffe verboten. Und nicht zuletzt müssen Konfliktparteien bei Angriffen alle möglichen Vorsichtsmaßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte treffen.<sup>20</sup> Als Verletzung des humanitären Völkerrechts gilt es auch, wenn die Zivilbevölkerung von überlebenswichtigen Ressourcen wie Wasser, Nahrung und medizinischer Versorgung sowie von humanitärer Hilfe abgeschnitten wird.<sup>21</sup>

Im Folgenden wird anhand von ergangenen Genehmigungsentscheidungen für Lieferungen an Saudi-Arabien und die VAE auf der Basis öffentlich zugänglicher Informationen geprüft, ob Deutschland seine Politischen Grundsätze (siehe Infokasten Seite 99) bei seiner Genehmigungspraxis bezüglich dieser Länder eingehalten hat. Konkret geht es dabei um die Prüfung folgender Versagensgründe:

- Menschenrechtssituation im Empfängerland (Beispiel: Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate, Kapitel 4.3.1)
- Verwicklung in bewaffnete Auseinandersetzungen sowie Einhaltung des Gewaltverbots und der Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht (Beispiel: Jemen-Konflikt, Kapitel 4.3.2)

## 4.3 Beispiel: Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und der Jemen-Konflikt

### 4.3.1 Menschenrechtssituation in den Empfängerländern

Die Menschenrechtssituation im Empfängerland ist bei der Genehmigung von Rüstungsexporten zu berücksichtigen (siehe Infokasten Seite 99). Inwieweit sie in der Praxis berücksichtigt wurde, wird im Folgenden am Beispiel der Empfängerländer Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate exemplarisch untersucht.

19 EU, Gemeinsamer Standpunkt (2008), Kriterium 2. Die Definition des Gemeinsamen Standpunkts ist zwar grundsätzlich hilfreich, um das Verständnis von „interner Repression“ zu klären, nicht aber bezüglich der „anderen schweren Verletzungen“. Offen bleibt zum Beispiel, ob die systematische Diskriminierung von Frauen – inklusive ihres Ausschlusses von bürgerlichen und politischen Rechten – unter dem Gemeinsamen Standpunkt als „sonstige schwere Verletzung“ gilt.

20 Laut Bundesministerium der Verteidigung bedeutet das Verbot unterschiedsloser Angriffe, dass „weder die Zivilbevölkerung als solche noch einzelne Zivilpersonen das Ziel von Angriffen sein dürfen und diese soweit wie möglich zu schonen sind. Die Konfliktparteien dürfen ihre Kriegshandlungen nur gegen militärische Ziele richten. Angriffe gegen militärische Ziele müssen unter größtmöglicher Schonung der Zivilbevölkerung und einzelner Zivilpersonen durchgeführt werden.“ Bundesministerium der Verteidigung (2016), S. 47, mit weiteren detaillierten Bestimmungen.

21 Ausführlicher dazu etwa: Internationales Komitee vom Roten Kreuz (2006); Oeter (2013), S. 178-211; Gasser / Dörmann (2013), S. 237 ff.; Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (2014); siehe auch UN, Security Council (2018a).

## Saudi-Arabien

In Saudi-Arabien gibt es kein gewähltes Parlament, keinen funktionierenden Rechtsstaat, keine allgemeinen, gleichen Wahlen auf nationaler Ebene und eine Zivilgesellschaft, die zunehmender Repression ausgesetzt ist.<sup>22</sup> Im Mai 2018 wurden neun Frauenrechtler\_innen willkürlich in Haft genommen und als „Spione“ und „Verräter“ diffamiert.<sup>23</sup> Im Oktober 2018 wurde der Journalist Jamal al-Khashoggi im saudischen Konsulat in Istanbul ermordet.<sup>24</sup> Seit dem Arabischen Frühling bekämpft die Regierung Saudi-Arabiens Proteste im eigenen Land zunehmend aggressiv und unterdrückt die schiitische Minderheit. Jegliche öffentliche Kritik an der Politik des Königshauses wird strengstens geahndet.<sup>25</sup> Maßnahmen gegen kritische politische Stimmen werden mit Vergehen gegen das Anti-Terror-Gesetz begründet.

Der zuständige UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte in der Terrorismusbekämpfung kritisierte im Mai 2017 nach einem Besuch des Landes, dass weder die Gesetzgebung noch die Praxis der Sicherheitsbehörden im Einklang mit internationalen Standards stünden.<sup>26</sup>

Zudem verfolgt Saudi Arabien seit 2015 eine interventionistische Außenpolitik, vor allem gegenüber Staaten, die es als Alliierte des Irans wahrnimmt und/oder als Unterstützer der Muslimbruderschaft.<sup>27</sup>

## Vereinigte Arabische Emirate

Auch in den Vereinigten Arabischen Emiraten gibt es kein gewähltes Parlament, keinen funktionierenden Rechtsstaat, keine allgemeinen und gleichen Wahlen. Die einheimische Zivilgesellschaft wird unterdrückt<sup>28</sup> und die Menschenrechtslage gilt als problematisch.<sup>29</sup>

Außenpolitisch präsentieren sich die VAE als engagierter regionaler Akteur, der den engen Schulterschluss mit starken Partnern sucht. Zentrale Bedeutung für die VAE hat die Eindämmung des politischen Islams und des islamistischen Extremismus und Terrorismus; deswegen bauen die VAE ihre Präsenz am Horn von Afrika mit Militärbasen aus.<sup>30</sup> Die VAE sind seit September 2014 gemeinsam mit anderen arabischen Staaten Teil der von den USA geführten internationalen Koalition gegen den Islamischen Staat. Die von

22 Zur jüngsten politischen Entwicklung: Steinberg (2017), Ragab (2017), Sons (2017).

23 <https://www.nzz.ch/international/saudiarabien-nimmt-frauenrechtlerinnen-fest-und-erklart-sie-zu-spionen-ld.1387406>; [https://pomed.org/fact-sheet-beyond-the-murder-of-jamal-khashoggi-repression-in-mohammed-bin-salmans-saudi-arabia/?utm\\_source=Project+on+Middle+East+Democracy+-+All+Contacts&utm\\_campaign=f3a6d6ad46-Event\\_Turkey\\_170621\\_COPY\\_01&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_75a06056d7-f3a6d6ad46-21596650](https://pomed.org/fact-sheet-beyond-the-murder-of-jamal-khashoggi-repression-in-mohammed-bin-salmans-saudi-arabia/?utm_source=Project+on+Middle+East+Democracy+-+All+Contacts&utm_campaign=f3a6d6ad46-Event_Turkey_170621_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_75a06056d7-f3a6d6ad46-21596650) (beide abgerufen am 26.10.2018).

24 Am 2. Oktober 2018 betrat der Journalist das saudische Konsulat in Istanbul und wurde danach nicht mehr gesehen. Zunächst leugneten die saudischen Behörden jegliche Kenntnis über seinen Verbleib, gaben jedoch schließlich am 25. Oktober 2018 an, dass Khashoggi im Konsulat vorsätzlich ermordet wurde, siehe die Pressemitteilung der saudischen Botschaft: <https://www.saudiembassy.net/news/saudi-public-prosecution-information-turkish-side-suggests-suspects-khashoggi-case-had> sowie die Berichterstattung der Washington Post: [https://www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/saudi-arabia-says-khashoggis-killing-was-premeditated-in-latest-reversal/2018/10/25/d517f406-d7c4-11e8-8384-bcc5492fef49\\_story.html?utm\\_term=.e4628878daf1](https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/saudi-arabia-says-khashoggis-killing-was-premeditated-in-latest-reversal/2018/10/25/d517f406-d7c4-11e8-8384-bcc5492fef49_story.html?utm_term=.e4628878daf1) (beide abgerufen am 26.10.2018);

25 Auswärtiges Amt (2016); S. 319 f.; Amnesty International (2018); Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/saudi-arabia> (abgerufen am 06.11.2018). Mehr oder weniger ähnlich die Bestandsaufnahme im Jahr 2018: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/saudi-arabia> (abgerufen am 06.11.2018). Zu Folter in Saudi-Arabien siehe vor allem UN, CAT (2016), Abs. 7, 23, 25, 26, 28 (zu Folter); 19–20 (zu Menschenrechtsverteidigern) sowie UN, Human Rights Council, Working Group on Arbitrary Detention (2017a) und (2017b).

26 UN, OHCHR (2017).

27 Zum regionalen Konflikt zwischen Saudi-Arabien und Iran sowie dessen Wahrnehmung durch Saudi-Arabien siehe Ragab (2017), S. 41; Sons (2017) spricht in diesem Zusammenhang von „Iranioia“. Zum Konflikt mit Katar siehe Sailer / Roll (2017), zur 2015 gegründeten Islamischen militärischen Allianz im Kampf gegen Terrorismus siehe Global Security (2018).

28 Zum politischen Hintergrund: Krüger (2017), Ragab (2017), Sunik (2017).

29 Amnesty International (2017). Zahlreiche Einzelfälle von willkürlicher Haft sind mit Hilfe der Datenbank der Arbeitsgruppe zu willkürlicher Haft recherchierbar: <https://www.unwgadatabase.org/un/> (abgerufen am 26.08.2018). Siehe auch Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/video-photos/video/2016/11/01/video-140-characters-denied-freedom-speech-gulf> (abgerufen 26.08.2018).

30 The Economist (19.07.2018): The UAE is scrambling to control ports in Africa. <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2018/07/19/the-uae-is-scrambling-to-control-ports-in-africa> (abgerufen am 25.09.2018).

mehreren Staaten<sup>31</sup> im Juni 2017 verhängten Maßnahmen gegen Katar sind aus Sicht der VAE Teil ihrer Terrorismusbekämpfung. Iran ist ein Nachbar, dessen Regional- und Nuklearpolitik mit Argwohn begegnet wird. Seit Demonstrierende Anfang 2017 die saudi-arabische Botschaft in Teheran angriffen, haben die VAE die diplomatischen Beziehungen zu Iran herabgestuft.

Bei der Genehmigung von Rüstungsexporten kommt der Menschenrechtssituation im Empfängerland eine wichtige Rolle zu (siehe Infokasten S. 99). Die geschilderte Situation in Saudi-Arabien und den VAE zeigt, dass die Bundesregierung entweder die Lage in diesen Ländern anders einschätzt als einschlägige UN-Menschenrechtsgremien oder aber anderen Erwägungen Vorrang gegeben hat.<sup>32</sup>

### 4.3.2 Jemen-Intervention

Die Regierungsparteien haben sich im Koalitionsvertrag unter anderem darauf verständigt, dass die Bundesregierung keine Genehmigungen mehr an Staaten erteilt, solange sie unmittelbar an der Militärintervention im Jemen beteiligt sind.<sup>33</sup> Sie wird aber eine Lieferung von bereits genehmigten Rüstungsgütern weiterhin erlauben, wenn Unternehmen garantieren, dass die gelieferten Rüstungsgüter im Empfängerland verbleiben, eigentlich ein Teil des Genehmigungsverfahrens, für das die Behörden verantwortlich sind. Ob die Lieferungen nach Saudi-Arabien und die VAE nach Mitte März 2018 unter diesen im Koalitionsvertrag formulierten Ausnahmetatbestand fallen, ist nicht bekannt. Das Aussetzen von Genehmigungen durch den Koalitionsvertrag ist im Grundsatz lobenswert. Dieser Schritt ist eine konsequente Anwendung der Politischen Grundsätze, hätte jedoch früher erfolgen können und müssen.

#### Wer ist an der Militärintervention im Jemen beteiligt?

Die direkt an der Militärintervention im Jemen beteiligten Staaten sind nach Feststellung des UN-Expertengremiums zum Jemen: Bahrain, Ägypten, Jordanien, Kuwait, Marokko, Saudi-Arabien, Senegal, Sudan und die VAE. Katar war bis Juni 2017 Mitglied der Koalition. Neben anderen Staaten sind die USA und Großbritannien in beratender und unterstützender Art für die Koalition tätig.<sup>34</sup>

Das militärische Engagement von Saudi-Arabien und den VAE seit 2015 im Jemen geht hauptsächlich auf ihre in Kapitel 4.3.1 skizzierten regionalpolitischen Bestrebungen zurück. Allerdings sind eine Verwicklung in bewaffnete Auseinandersetzungen, die mangelnde Einhaltung des Gewaltverbots und der Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht Gründe, Rüstungsexporte nicht zu genehmigen (siehe Infokasten S. 99). Das Beispiel der Jemen-Intervention zeigt, dass die Bundesregierung bei ihrer Genehmigungspraxis seit 2015 diesen Versagensgründen nicht gefolgt ist. Im Folgenden wird nun zunächst der innenpolitische Konflikt im Jemen umrissen (Kapitel 4.3.2.1) und völkerrechtlich beurteilt (Kapitel 4.3.2.2). In Kapitel 4.3.2.3 werden die Verletzungen der Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht durch die Koalitionäre dargestellt und anschließend deren Reaktionen darauf umrissen (Kapitel 4.3.2.4). Abschließend werden exemplarisch Genehmigungen der Bundesregierung an die Koalitionäre im Jemen-Konflikt vorgestellt (Kapitel 4.3.2.5).

#### 4.3.2.1 Innenpolitischer Konflikt im Jemen

##### Entwicklungen im Jemen bis März 2015

Nach Protesten im Gefolge des Arabischen Frühlings kam es im Jemen 2013/2014 zu einem Nationalen Dialogprozess. Eine relativ

31 Ursprünglich: Saudi Arabien, VAE, Jemen, Ägypten, Malediven, Bahrain.

32 Ausführliche Belege: Niebank (2017), S. 27–28, Niebank (2018).

33 Koalitionsvertrag (2018), S. 149.

34 UN, OHCHR (2018), Abs. 18.

progressive neue Verfassung wurde erarbeitet. Keine Einigung konnte über die Ausgestaltung eines föderalen Systems erzielt werden, das die Unabhängigkeitsbestrebungen des südöstlichen Teils des Jemen möglicherweise hätte befrieden können. Am Nationalen Dialog waren vor allem die konkurrierenden Eliten beteiligt.

Gleichzeitig wurden weiterhin in vielen Landesteilen Konflikte zwischen einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure militärisch ausgetragen. Eine Gruppe stach dabei besonders heraus, die allgemein meist nach der Familie ihres Anführers „Houthis“ genannt wird. Sie hatte seit 2004 gegen die Marginalisierung ihrer Herkunftsregion im Norden des Landes protestiert und war von der Zentralregierung hart, aber ohne Erfolg bekämpft worden. Dies führte zu einer zunehmenden Militarisierung und Ideologisierung der Houthis, die im Jahresverlauf 2014 auf die Hauptstadt vorrückten. Dort übernahmen sie im September die Macht; der amtierende Präsident Hadi unterzeichnete ein Abkommen mit den Houthis, in dem die Einsetzung einer neuen, repräsentativen Regierung vereinbart wurde. Dann trat er im Januar 2015 zurück, aber sein Rücktritt wurde nicht durch die benötigte absolute Mehrheit des Parlaments bestätigt. Die Houthis lösten das Parlament auf und übernahmen de facto die Regierungsmacht. Präsident Hadi floh im Februar aus der Hauptstadt Sanaa in die Hafenstadt Aden im Süden des Landes und nahm dort seinen Rücktritt zurück. Die Houthis rückten in Richtung Aden vor und im März 2015 floh Hadi nach Saudi-Arabien. Dort bat er um militärische Unterstützung, unter anderem mit der Begründung, die Houthis seien Agenten des Iran.

Völkerrechtlich kann unter eng beschriebenen Voraussetzungen eine solche Bitte um militärisches

Eingreifen als „Intervention auf Einladung“ gerechtfertigt sein und somit nicht gegen das Gewaltverbot nach Artikel 2 Nr. 4 der UN-Charta verstoßen. Völkerrechtler\_innen sind uneinig, ob hier durch die Bitte Hadis eine solche „Intervention auf Einladung“ vorlag und wenn ja, ob diese völkerrechtlich rechtmäßig zustande gekommen ist (siehe dazu weiter unten Kapitel 4.3.2.2).<sup>35</sup>

### Entwicklungen im Jemen seit März 2015

Im März 2015 begann eine von Saudi-Arabien geführte arabische Koalition von zehn Ländern, Houthi-Positionen zu bombardieren. Saudi-Arabien führte hauptsächlich Luftangriffe durch, die Vereinigten Arabischen Emirate entsandten Bodentruppen in den südlichen Teil des Landes, die die Regierungstruppen Hadis und die dort aktiven Milizen verschiedenster politischer Ausrichtung unterstützten. Ihr erklärtes Ziel, die Houthis zu vertreiben und so der Regierung von Präsident Hadi die Rückkehr nach Sanaa und territoriale Kontrolle zu ermöglichen, hat die Koalition bis Mitte 2018 nicht erreicht.<sup>36</sup> Die militärische Kapazität der Houthis scheint ungebrochen, die ihrerseits immer mehr völkerrechtswidrige Raketenangriffe auf Saudi-Arabien verüben.<sup>37</sup> Die De-facto-Spaltung des Jemen in je einen politischen Nord- und Südteil verfestigt sich. Weiterhin operieren verschiedenste, auch islamistische, Gruppen und Milizen im Land, mit unverminderter Kapazität zu Anschlägen.<sup>38</sup>

Präsident Hadi hat die Kontrolle über den Großteil des jemenitischen Territoriums verloren und scheint jegliche Legitimität eingebüßt zu haben.<sup>39</sup> Im September 2018 scheiterten erneut Bemühungen der Vereinten Nationen, die Parteien an den Verhandlungstisch zurückzuholen.<sup>40</sup>

35 Siehe allgemein zur Intervention auf Einladung: Nolte (2010), Abs. 17, 18. Zu den verschiedenen Beurteilungen der Rechtmäßigkeit des Vorgehens von Präsident Hadi: Fenrich (2015), Weizmann (27.03.2015), Vermeer (30.04.2015), Tzimas (2018).

36 Steinberg (2017), S. 8, 2.

37 Regelmäßig dokumentiert unter anderem von Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/middle-east/n-africa/yemen> (abgerufen am 28.08.2018), siehe auch UN, OHCHR (2018), Abs. 65, 75–82, 85, 107, 108c.

38 Kendall (2017); Yaghi / Dienstbier / Schubert (2017), S. 3. Als indirekter Beleg für islamistische Präsenz mag die Anzahl der US Drohnen-Angriffe gegen AQAP (Al-Qaida auf der arabischen Halbinsel) und IS-Ziele im Jemen gelten; sie stiegen von 44 im Jahr 2016 auf 144 im Jahr 2017: Sharp (2017), S. 17.

39 So die Einschätzung von Länderexperten: Sharp (2017), S. 12; Schmitz (10.05.2018), siehe auch die Beiträge in POMEPS (2018).

40 Süddeutsche Zeitung (09.09.2018): Friedensgespräche im Jemen scheitern schon vor ihrem Beginn: <https://www.sueddeutsche.de/politik/vermittlungsversuch-der-un-friedensgespraeche-im-jemen-scheitern-schon-vorihrembeginn-1.4122319> (abgerufen am 25.09.2018).

#### 4.3.2.2 Völkerrechtliche Einordnung der Intervention

Militärinterventionen stellen einen Verstoß gegen das Gewaltverbot in Artikel 2 Nr. 4 UN-Charta dar, sofern sie nicht ausnahmsweise gerechtfertigt sind. Im Fall des Jemenkonflikts werden als Rechtfertigungsgründe die Intervention auf Einladung und das Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 UN-Charta diskutiert. Im Folgenden wird geprüft, ob eine dieser beiden Ausnahmen vom Gewaltverbot vorliegt und somit der eigentliche Versagensgrund für Rüstungsexporte nicht greift („Länder, die sich in bewaffneten äußeren Konflikten befinden“, siehe Infokasten, S. 99).

Der Konflikt im Jemen wird im politischen Raum in Deutschland sehr unterschiedlich bewertet. Die Bundesregierung geht seit 2015 davon aus, dass das militärische Eingreifen der Koalition auf Bitten der legitimen jemenitischen Regierung erfolgt ist und deren Wiederherstellung dient<sup>41</sup>, also eine rechtmäßige Intervention auf Einladung ist, die nicht dem Gewaltverbot der UN-Charta widerspricht. Diese Einschätzung wird unter Länderexpert\_innen und Völkerrechtler\_innen nicht geteilt. Länderexpert\_innen argumentieren unter anderem, dass Präsident Hadi bei den Wahlen 2012 nur ein zweijähriges Mandat für eine Übergangszeit erhalten und mithin 2015 die Präsidentschaft schon nicht mehr rechtmäßig ausgeübt habe.<sup>42</sup> Einige Völkerrechtler\_innen bezweifeln, dass Präsident Hadi ausreichende Kontrolle über jemenitisches Territorium ausgeübt habe, um eine solche Einladung auszusprechen.<sup>43</sup> Nach der Flucht Hadis nach Saudi-Arabien mussten ihrer Einschätzung nach erhebliche Zweifel an seiner Außenvertretungskompetenz bestehen, da er innerhalb des Jemen faktisch nicht mehr handlungsfähig war.

Damit kann nicht abschließend beantwortet werden, ob die Militärintervention als „Intervention

auf Einladung“ völkerrechtlich rechtmäßig war und somit die Versagensgründe der Bundesregierung für Rüstungsexporte hier nicht greifen mussten. Allerdings würde auch eine rechtmäßige Einladung die intervenierenden Staaten nicht von den einschlägigen Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht und dem Menschenrechtsschutz entbinden (siehe dazu Kapitel 4.3.2.3).

Als kollektive Selbstverteidigung nach Artikel 51 UN-Charta – der zweiten Ausnahme, die Rüstungsexporte genehmigungsfähig machen (siehe Infokasten S. 99, III.5) – wäre die Intervention nur dann gerechtfertigt, wenn zuvor ein bewaffneter Angriff von außen auf das Gebiet des Jemen erfolgte wäre oder unmittelbar bevorzustanden hätte. Interne Bedrohungen, die auf dem vom Staat selbst beherrschten Gebiet entstehen, lösen das Selbstverteidigungsrecht nicht aus.<sup>44</sup> Saudi-Arabien und die Koalition argumentieren, die Houthis seien äußere Aggressoren, also vom Iran gesteuert beziehungsweise beauftragt. Diese Einordnung wird derzeit weder von Völkerrechtler\_innen noch der Bundesregierung geteilt: Beide gehen von einem Angriff inländischer Aufständischer auf die Regierung aus<sup>45</sup> – die Berichterstattung über den Konflikt nutzt entsprechend den Begriff der „Houthi-Rebellen“. Auch nach Meinung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz handelte es sich im Jemen zum Zeitpunkt der Intervention um einen so genannten nicht-internationalen bewaffneten Konflikt.<sup>46</sup>

Damit können Rüstungsexporte an die Koalition nicht mit einer Selbstverteidigung nach Artikel 51 UN-Charta begründet werden. Dem Recht auf (kollektive) Selbstverteidigung sind zudem durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Grenzen gesetzt: Selbst wenn die Koalition Selbstverteidigung üben würde, muss sie sich auf die mildeste Reaktion beschränken, die notwendig ist, um den

41 Zum Beispiel: Deutscher Bundestag (2016), S. 6.

42 Zum Beispiel Mundy (27.03.2018); Transfeld (2018), S. 56.

43 Siehe Fußnote 35 zu den kontroversen Einschätzungen. Die detaillierteste Diskussion findet sich bei Tzimas (2018), S. 173–181.

44 IGH (2004), § 139.

45 Tzimas (2018), S. 185; Bundespressekonferenz (2017).

46 Weizmann (27.03.2015).

Angriff zurückzuschlagen.<sup>47</sup> Ob die Koalition dies tat und tut, wird im Folgenden beschrieben.

#### 4.3.2.3 Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts

Bevor Rüstungsexporte genehmigt werden, muss geprüft werden, ob die Empfängerstaaten das humanitäre Völkerrecht einhalten. Nach dem humanitären Völkerrecht müssen die Konfliktparteien zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen unterscheiden und dürfen nur Angriffe gegen militärische Ziele richten. Sie müssen auch zwischen Zivilist\_innen und Kombattanten unterscheiden und dürfen nur Angriffe gegen letztere durchführen.<sup>48</sup> Werden diese Verpflichtungen nicht eingehalten, ist dies ein weiterer Versagensgrund für Rüstungsexporte (siehe Infokasten S. 99). Im Folgenden wird dies an Beispielen überprüft.

##### Zivile Opfer durch Luftangriffe

Bereits für den Zeitraum Juli 2015 bis Juni 2016 spricht das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) von 2.067 getöteten Zivilist\_innen und 2.815 Verletzten im Jemen. Luftangriffe der Koalitionsstreitkräfte forderten dabei 1.259 zivile Todesopfer und 1.360 Verletzte. Für die übrigen Toten und Verletzten werden die Houthis und die mit ihnen verbündeten Akteure verantwortlich gemacht. 113 Zivilist\_innen wurden infolge von Angriffen bewaffneter Gruppen, die mit Al-Qaida und dem sogenannten Islamischen Staat (IS) zusammenwirken, getötet und 154 verletzt.<sup>49</sup>

Im August 2018 berichtete das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, dass zwischen März 2015 und Juni 2018 der Konflikt mindestens 16.706 zivile Opfer gefordert habe, mit 6.475 Getöteten und 10.231 Verletzten, dass

die tatsächliche Anzahl der Opfer aber um ein Vielfaches höher liege. Die meisten der dokumentierten zivilen Opfer seien durch Luftschläge der Koalitionsstreitkräfte ums Leben gekommen,<sup>50</sup> im betrachteten Zeitraum habe es etwa 18.000 Luftschläge der Koalition gegeben.<sup>51</sup>

Bei vielen Luftschlägen der Koalition seien, so menschenrechtliche Quellen übereinstimmend, vermutlich Zivilist\_innen angegriffen worden. Insgesamt seien Militärschläge ohne Rücksicht auf ihre Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, ohne Berücksichtigung der Grundsätze der Unterscheidung zwischen Kombattant\_innen und Zivilbevölkerung sowie der Verhältnismäßigkeit durchgeführt worden. Angemessene Vorkehrungen wie die Warnung der Zivilbevölkerung seien bei Angriffen nicht getroffen worden. Ähnliches berichtete dem UN-Sicherheitsrat im Januar 2017 das UN-Expertengremium („Panel of Experts“). Sie hätten bei ihrer Untersuchung in acht von zehn Fällen keinen Hinweis darauf gefunden, dass die Luftangriffe der Koalition auf legitime militärische Ziele abzielten. Bei allen Fällen hielten sie es für nahezu sicher, dass die Koalition die humanitären Anforderungen des Völkerrechts an Verhältnismäßigkeit und Vorkehrungen im Angriff nicht erfüllt hat.<sup>52</sup> In der im August 2018 vorgelegten Untersuchung kommt das UN-Expertengremium zu dem Schluss, dass die schwerwiegenden Versäumnisse der Koalition, vor allem bei der Auswahl der Ziele und der Verhältnismäßigkeit, vermutlich Kriegsverbrechen darstellen.<sup>53</sup>

##### Menschenrechtsverletzungen

Seit März 2015 dokumentierte das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte 1.019 Fälle willkürlicher oder rechtswidriger Inhaftierung und 51 Fälle, bei denen es sich möglicherweise

47 Dörr (2015), Rn. 38; Randelzhofer/Nolte (2012), Rn. 57-62.

48 Weizmann (27.03.2015).

49 UN, OHCHR (2016).

50 UN, OHCHR (2018), Abs. 27, 28.

51 UN, OHCHR (2018), Annex IV, S. 38.

52 UN, Security Council (2017), Abs. 127. Die jemenitische NGO Mwatana, das UN-Expertenpanel und Human Rights Watch dokumentieren auch die zahlreichen völkerrechtswidrigen Handlungen der Houthis: Ebd., Abs. 135 ff.; Human Rights Watch (2017b), Mwatana for Human Rights (2017).

53 UN, OHCHR (2018), Abs. 38-39.

um Fälle von gewaltsamem Verschwindenlassen handelt und entsprechend der Verbleib der Opfer nicht bekannt ist.<sup>54</sup> Associated Press kam bei seinen Recherchen im Juni 2017 zu dem Ergebnis, dass im Südjemen 18 Hafteinrichtungen existieren, die sich unter der Kontrolle der Vereinigten Arabischen Emirate und der mit ihnen verbündeten jemenitischen Streitkräfte befinden sollen. Menschen seien dorthin verschleppt und gefoltert worden, manche außer Landes gebracht und manche von US-Streitkräften befragt worden.<sup>55</sup> Auch Human Rights Watch dokumentierte im Juni 2017 49 Fälle unrechtmäßiger Inhaftierung beziehungsweise von Verschwindenlassen in Einrichtungen im südlichen Jemen, die unter effektiver Kontrolle der VAE-Streitkräfte oder ihrer jemenitischen Verbündeten stehen.<sup>56</sup> Das UN-Expertengremium kam im August 2018 zu dem Schluss, dass alle Konfliktparteien für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind. Da diese Verletzungen unmittelbar im Zusammenhang mit dem Konflikt stehen, könnte eine Reihe von ihnen, unter anderem Vergewaltigung, Folter und unmenschliche Behandlung, Kriegsverbrechen darstellen.<sup>57</sup>

### Blockaden

Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte dokumentiert auch die Blockaden für Waren und Medikamente, mit ihren katastrophalen Auswirkungen auf Ernährungssicherheit und Gesundheit der Bevölkerung. Die meisten Waren gelangen auf dem Seeweg über den Hafen Hodeida in den Jemen und müssen auf dem Weg ins Landesinnere über aktive Konfliktlinien hinweg transportiert werden. Die von den Kriegsparteien eingerichteten Hafen-Blockaden hätten verheerende Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung und hinderten sie daran, sich aus den umkämpften Gebieten in

Sicherheit zu bringen und Zugang zu überlebenswichtigen Gütern oder auch zu lebenserhaltender humanitärer Hilfe zu erhalten.<sup>58</sup> Die Koalition habe, um das vom UN-Sicherheitsrat sanktionierte Waffenembargo gegen die Houthis und ihre Verbündeten durchzusetzen, de facto See- und Luftblockaden verhängt – dem eigens dafür im Mai 2016 eingesetzten UN-Mechanismus (UN Verification and Inspection Mechanism for Yemen) zum Trotz. Alle Schiffe unter der Kontrolle der Houthi-Streitkräfte, die das Land erreichten, benötigten eine vorherige Genehmigung der Koalition, die nur wenige Schiffe erhielten; bei vielen träten Verzögerungen auf, ihre Anträge würden abgelehnt oder sie würden umgeleitet.<sup>59</sup> Insgesamt schneide die durch die Koalition verhängte Seeblockade das importabhängige Land von der Versorgung mit Nahrungsmitteln, Brennstoffen und Medikamenten ab.<sup>60</sup> Auch der Zugang zu humanitärer Hilfe sei stark beeinträchtigt, ein schwerer Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht. Im Ergebnis hätten etwa 75 Prozent der Bevölkerung, darunter etwa 10 Millionen Kinder, keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, Sanitäreinrichtungen und Hygiene; entsprechend breitete sich 2017 erst Cholera, dann auch Diphtherie aus.<sup>61</sup>

Die Welternährungsorganisation FAO stuft die Lage im Land als eine der schlimmsten humanitären Krisen der Welt ein, von der etwa 17 Millionen Menschen bedroht seien.<sup>62</sup> Das UN-Expertengremium kam im August 2018 zu dem Schluss, dass die See- und die ebenfalls verhängte Luftblockade sowohl die Menschenrechte, die Verpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt als auch geltendes Völkerrecht verletze und individuelle strafrechtliche Verantwortung für alle Konfliktparteien nach sich ziehen könnte.<sup>63</sup>

54 UN, OHCHR (2017a), Abs. 67.

55 Associated Press (2017), Associated Press (2017a).

56 Human Rights Watch (2017) und (2017a).

57 UN, OHCHR (2018), Abs. 73, 80.

58 UN, OHCHR (2017a), Abs. 39–46.

59 UN, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2017).

60 UN, OHCHR (2017a), Abs. 77.

61 Save the Children (2016), WHO (2017); UN, OHCHR (2017b).

62 FAO (2017a), FAO (2017b).

63 UN, OHCHR (2018), Abs. 58, 59.

#### 4.3.2.4 Reaktionen der Koalition

Besteht der Verdacht auf Verletzungen des humanitären Völkerrechts in einem bewaffneten Konflikt, ist eine Untersuchung dieser Vorfälle völkerrechtlich verpflichtend. Entsprechend richtete die Regierung Saudi-Arabiens 2015 eine Auswertungsstelle ein (Joint Incidents Assessment Team,JIAT), die die Luftangriffe der Koalition untersuchen sollte, denen Zivilist\_innen zum Opfer gefallen sind. Bis Mitte 2018 hatte JIAT eine Reihe von Fällen untersucht und kam zu dem Schluss, dass es kein völkerrechtlich relevantes Fehlverhalten der saudischen Streitkräfte gegeben habe. In einem Fall habe es sich um ein technisches Versagen gehandelt. Empfohlen wurde eine Entschädigung der Familien der Opfer.<sup>64</sup> Human Rights Watch verwies im Januar 2017 darauf, dass JIAT in zehn von 14 untersuchten Luftangriffen keine Beanstandungen gefunden habe, und bezweifelte dessen Untersuchungsmethoden und -ergebnisse.<sup>65</sup>

Bezüglich geheimer Hafteinrichtungen im Südjemen wies das Außenministerium der Vereinigten Arabischen Emirate jegliche Mitwirkung oder Verantwortung zurück.<sup>66</sup> Die jemenitische Regierung gab im Juni 2017 bekannt, sie habe eine Untersuchung dazu angeordnet. Bisher wurden keine Ergebnisse bekannt.<sup>67</sup> Eine von der jemenitischen Regierung eingesetzte Untersuchungskommission ist nach Einschätzungen der Bundesregierung „abhängig und parteiisch“<sup>68</sup>, das OHCHR kritisiert das Fehlen eines klaren Mandats,<sup>69</sup> das

UN-Expertengremium bemängelt die mangelnde Kooperation aller Konfliktparteien mit der Untersuchungskommission.<sup>70</sup> Alle vorangegangenen Bemühungen, im UN-Kontext eine internationale Untersuchungskommission einzusetzen, waren am Widerstand von Saudi-Arabien und unterstützenden Staaten gescheitert.<sup>71</sup>

#### 4.3.2.5 Deutsche Exporte an Koalitionäre nach 2015

Die geschilderten Ereignisse und Reaktionen veranschaulichen, dass weder die Kriegsführung der Koalition noch ihre Bemühungen um Untersuchung von mutmaßlichen schweren und verbreiteten Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Einklang mit internationalen Verpflichtungen der Koalitionäre stehen. Genehmigungen und Lieferungen von Rüstungsgütern an Mitglieder der Koalition seit 2015 entsprachen damit nicht den Entscheidungsgrundsätzen, die die Bundesregierung sich selbst auferlegt hat. Exemplarisch sollen hier die Genehmigungen zusammengefasst werden, die dennoch ergangen sind:

- In den Jahren 2015 und 2016 genehmigte die Bundesregierung wiederholt die Ausfuhr von Artilleriezubehör an den Endempfänger Saudi-Arabien. Darunter waren Bauteile und Technologie für Kampfflugzeuge, Bauteile für Flugkörper sowie Abfeuerausrüstung.<sup>72</sup> Die Bundesregierung erlaubte die Lieferung von Komponenten für Kampfflugzeuge an Kooperationspartner, die in die entsprechenden

64 Center for International Cooperation (06.03.2018).

65 Human Rights Watch (2017c), siehe auch Slemrod (2016). Ein ausführlicher Bericht zu den Untersuchungsmethoden und -ergebnissen von JIAT: Human Rights Watch (2018).

66 UAE, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation (23.06.2017).

67 UN, OHCHR (2017a), Abs. 81.

68 Auswärtiges Amt (2016), S. 271. Für die Berichte und Mitteilungen der Kommission siehe die arabische Webseite <http://www.nciavhr.com/>

69 UN, OHCHR (2017a), Abs. 16.

70 UN, OHCHR (2018), Abs. 103.

71 Internationale Untersuchungskommissionen (englisch: Commissions of Inquiry) sind ein spezielles Instrument des UN-Menschenrechtsschutzes und wurden zuletzt für Syrien und Burundi eingesetzt. Zur Debatte um eine entsprechende Mandatierung siehe: Reuters (28.09.2017): Compromise sought on U.N. Yemen inquiry as Saudi pressure mounts, <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security-un-france/compromise-sought-on-u-n-yemen-inquiry-as-saudi-pressure-mounts-idUSKCN1C32S0>; New York Times (28.09.2018): Yemen War Investigation Is Extended by U.N. Council, <https://www.nytimes.com/2018/09/28/world/middleeast/un-yemen-war-saudi.html> (beide abgerufen am 29.09.2018).

72 BMWi (2017a), S. 110.

Waffensysteme integriert wurden, um dann an Saudi-Arabien exportiert zu werden.<sup>73</sup>

- 2016 genehmigte die Bundesregierung die Ausfuhr von Kriegswaffen in die Vereinigten Arabischen Emirate in Höhe von 13,23 Millionen Euro und den Export weiterer Rüstungsgüter für 27,95 Millionen Euro. Dabei handelte es sich vorwiegend um offensive Güter.<sup>74</sup> Des Weiteren wurden Munition für Granatpistolen, Granatmaschinenwaffen, Gewehre, Maschinenpistolen und Mörser geliefert. Von Januar bis April 2017 erfolgten Einzelgenehmigungen in Höhe von 80 Millionen Euro, etwa für gepanzerte Fahrzeuge, Pionierpanzer und Teile für Kampfpanzer, Panzerhaubitzen, gepanzerte Fahrzeuge und ein Gefechtstrainingcenter.
- 2017 genehmigte die Bundesregierung schließlich Rüstungsexporte für rund 1,3 Milliarden Euro an die am Jemen-Krieg beteiligten Länder. Der Umfang der Genehmigungen nahm um neun Prozent im Vergleich zum Vorjahr zu. Sie gingen vor allem an Ägypten (708 Millionen Euro), Saudi-Arabien (254 Millionen) und die Vereinigten Arabischen Emirate (214 Millionen).<sup>75</sup> Unter den 2017 genehmigten Exportgütern waren auch viele Kleinwaffen und Kleinwaffenteile,<sup>76</sup> 75.000 Teile für Gewehre gingen nach Saudi-Arabien.<sup>77</sup>
- In den ersten neun Monaten 2018 genehmigte die Bundesregierung Exporte nach Saudi-Arabien in Höhe von knapp 420 Millionen Euro.<sup>78</sup>

Der Export dieser Rüstungsgüter wurde genehmigt, obwohl zum Genehmigungszeitpunkt anhand der Informationen und Berichte internationaler Gremien und Nichtregierungsorganisationen

deutlich war, dass die oben beschriebenen Versagensgründe vorlagen. Es kann hier also keine Einzelfallprüfung gegeben haben, bei denen die Politischen Grundsätze angemessen angewendet wurden.

### 4.3.3 Wirkung von Endverbleibsgarantien

Empfänger deutscher Rüstungsgüter müssen erklären, dass die gelieferten Waffen im Land verbleiben. Diese sogenannten Endverbleibsgarantien sind Teil des Genehmigungs- und Lieferverfahrens und müssen eingeholt werden (siehe Kapitel 4.2). Die schriftliche Erklärung der Empfängerländer soll verhindern, dass deutsche Waffen oder Komponenten für Waffen, inklusive solche aus Lizenzproduktion (siehe dazu Kapitel 4.4.1), in andere Länder weiterexportiert werden. Länder, die dies nicht wirksam sicherstellen, können von weiteren Rüstungsexporten ausgeschlossen werden.

Die folgenden Beispiele – alle aus dem oben dargelegten Kontext der Militärintervention der Koalition im Jemen – zeigen, dass Endverbleibsgarantien in der Praxis nicht die erwünschte Wirkung hatten.

#### Lieferung deutscher Kampfflugzeug-Komponenten über Großbritannien nach Saudi-Arabien

Bei der Ausfuhrgenehmigung für Komponenten des Kampfflugzeugs Eurofighter Typhoon bestand das Risiko, dass diese bei Luftangriffen im Jemen verwendet werden. Auf eine Frage im Deutschen Bundestag, ob die saudische Luftwaffe im Jemen Kampfflugzeuge des Typs Eurofighter Typhoon einsetzt, antwortete die Bundesregierung 2016, Saudi-Arabien habe die Kampfflugzeuge über die

73 Im November 2016 wurde bekannt, dass Deutschland 41.644 Artilleriemultifunktionszünder an Frankreich geliefert hatte, das diese in Artillerie einbaute, die für Saudi-Arabien bestimmt war: Spiegel Online (2016): Deutsche Artilleriezünder für Saudi-Arabien, 1.12.2016. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ruistungsexporte-bundesregierung-genehmigt-artilleriezuender-fuer-saudi-arabien-a-1123858.html> (abgerufen am 25.09.2018)

74 Unter anderem Pionierpanzer, LKWs, Geländewagen mit Sonderschutz und Teile für Kampfpanzer, Panzerhaubitzen, gepanzerte sowie amphibische Fahrzeuge, Teile für Flugsimulatoren und ein Gefechtsübungszentrum (BMW 2017b, S. 24).

75 Zeit Online (22.02.2018). Rüstungsexporte in Milliardenhöhe an Jemen-Kriegsallianz, <http://www.zeit.de/news/2018-02/22/ruistungsexporte-in-milliardenhoehe-an-jemen-kriegsallianz-180222-99-190069> (abgerufen am 25.09.2018)

76 BMW (2018), S. 3.

77 Ebd., S. 16.

78 BMW (2018b), S. 2, 3.

britische Rüstungsfirma British Aerospace (jetzt BAE) beschafft. Sie selbst habe keine Erkenntnisse hierzu, jedoch seien Berichte aus der saudi-arabischen Presse bekannt, nach denen dieser Flugzeugtyp im Jemen zum Einsatz gekommen sein soll. Auf die Frage, welche Komponenten für diesen und andere Flugzeugtypen von Deutschland nach Saudi-Arabien geliefert worden sei, hieß es, im Rahmen einer Kleinen Anfrage sei eine solche Recherche nicht möglich.<sup>79</sup>

### **Weitergabe deutscher Sturmgewehre an jemenitische Verbündete**

Die Bundesregierung wurde im Parlament gefragt, ob sie seit Beginn des Konflikts Saudi-Arabien die Genehmigung erteilt habe, aus Deutschland gelieferte oder in Saudi-Arabien in Lizenz hergestellte Waffen in den Jemen zu transferieren (sogenannte Re-Importe). Sie antwortete im Mai 2015, sie habe keinen Re-Exporten zugestimmt. Es folgte die Frage, ob es sich bei den in einer Sendung der ARD-Tagesschau am 4. April 2015 gezeigten Gewehren, die die Militärkoalition über Aden abgeworfen habe, um Gewehre deutscher Bauart oder Entwicklung handele, und falls ja, um welche. Die Bundesregierung antwortete, dass der Tagesschau-Bericht wahrscheinlich Sturmgewehre vom Typ G3 zeige. Über die Herkunft der Gewehre lägen ihr derzeit keine eigenen Erkenntnisse vor.<sup>80</sup>

### **Lieferung von Patrouillenbooten**

Genehmigungen für die Ausfuhr von Patrouillenbooten nach Saudi-Arabien wurden zweckgebunden erteilt, da diese eingesetzt werden sollten, um Ölplattformen und -tanker vor der Küste Saudi-Arabiens zu schützen. Bei den Lieferungen seit 2015 musste die Bundesregierung jedoch das Risiko berücksichtigen, dass diese Boote auch zur

Blockade jemenitischer Häfen genutzt werden. Im Mai 2015 bestätigte die Bundesregierung, dass sie Kenntnis von der Entscheidung des jemenitischen Außenministeriums vom 12. April 2015 hatte, mit der die Koalition ermächtigt wurde, allen zivilen oder militärischen Schiffen oder Booten zu untersagen, die Hoheitsgewässer des Jemen zu befahren.<sup>81</sup> Im Juni 2017 räumte die Bundesregierung ein, Inspektionsmaßnahmen der Militärkoalition unter Führung Saudi-Arabiens könnten „dazu beigetragen haben, dass Warenimporte verzögert wurden.“<sup>82</sup> Sie habe aber keine eigenen Erkenntnisse dazu, ob dabei auch die aus Deutschland gelieferten Patrouillenboote genutzt wurden,<sup>83</sup> was gegebenenfalls einem Verstoß gegen die Endverbleibsgarantie gleichkommen würde. Im März 2018 wurde die Lieferung von acht weiteren Patrouillenbooten genehmigt.<sup>84</sup>

Wie die Beispiele zeigen, muss es in all diesen Fällen erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit von Endverbleibsgarantien geben: Die Empfängerländer konnten nicht sicherstellen, dass die Güter im Land verbleiben und zu den vereinbarten Zwecken eingesetzt werden. Aber auch aus anderen Gründen wird an der Wirksamkeit dieses Kontrollinstruments gezweifelt: Manche Empfängerländer sind aufgrund mangelnder staatlicher Funktionsfähigkeit nicht in der Lage, den Endverbleib zu kontrollieren,<sup>85</sup> andere Staaten nicht willens. Die damalige Parlamentarische Staatssekretärin im Bundeswirtschaftsministerium hat diese Situation 2013 prägnant beschrieben: „Aber wir können natürlich nicht, wenn wir Ausfuhren einmal genehmigt haben, neben den Waffen stehen bleiben und gucken, was mit ihnen passiert;“<sup>86</sup> ihre Nachfolgerin erklärte im Juni 2015: Eine Endverbleibskontrolle der in Saudi-Arabien gefertigten G3- und G36-Sturmgewehre sei auf Basis der zugrundeliegenden Genehmigungen nicht möglich, eine

79 Deutscher Bundestag (2015b), S. 4–5.

80 Ebd., S. 7.

81 Ebd., S. 5.

82 Deutscher Bundestag (2017), S. 5.

83 Bundespressekonferenz (2017).

84 FAZ (23.03.2018): Deutschland liefert acht Patrouillenboote an das Königreich Saudi Arabien: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/ruestungsexporte-deutschland-liefert-patrouillenboote-an-saudi-arabien-15508435.html> (abgerufen am 25.09.2018).

85 Niebank (2017), S. 29–30 am Beispiel Mexiko. Zusätzlich Steinmetz (2017), S. 31–66 mit vielen Beispielen.

86 Deutscher Bundestag (2014), S. 3302.

Vor-Ort-Kontrolle setze die vorherige Zustimmung des Empfängerlandes voraus.<sup>87</sup>

### Politische Reaktion in Deutschland

Die unbefriedigende Situation, sich den Endverbleib garantieren zu lassen, ihn aber nicht kontrollieren zu können, hat die Bundesregierung im Jahr 2015 zu Änderungen veranlasst:<sup>88</sup> Zukünftige Endverbleibsgarantien bezüglich exportierter Kriegswaffen und bestimmter Schusswaffen sollen Klauseln enthalten, die Deutschland das Recht einräumen, sogenannte Post-Shipment-Kontrollen vor Ort durchzuführen. Diese dienen dem Zweck zu überprüfen, ob die Waffen, wie in der Endverbleibserklärung angegeben, noch im Land und bei dem vorgesehenen Empfänger sind. Nach einer zweijährigen Pilotphase soll ein standardisiertes Verfahren eingeführt werden.<sup>89</sup> Zwei solche Kontrollbesuche fanden bislang statt, einer in Indien im März 2017 zum Verbleib von Präzisions-Scharfschützengewehren, der andere zu Kleinwaffen in den Vereinigten Arabischen Emiraten im Dezember 2017. Beanstandungen habe es nicht gegeben und weitere Post-Shipment-Kontrollen seien in Planung.<sup>90</sup> Mehr Informationen zur Durchführung und Wirkung des Instruments der Vor-Ort-Kontrolle nach Abschluss der zweijährigen Pilotphase liegen bisher nicht vor, daher kann die Wirksamkeit dieses Kontrollmechanismus bislang nicht beurteilt werden.

Allerdings wurde im Koalitionsvertrag von 2018 vereinbart, Kleinwaffen grundsätzlich nicht mehr in Drittländer zu exportieren.<sup>91</sup> Zusätzlich soll es keine neuen Genehmigungen mehr für Lieferungen an Staaten geben, die sich an der Militärkoalition im Jemen-Konflikt beteiligen. Das ist ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings genießen Lieferungen für bereits erfolgte Genehmigungen

Vertrauensschutz, wenn die Unternehmen den Endverbleib im Empfängerland nachweisen können. Nachdem die Regierung selbst immer wieder eingeräumt hat, dass eine Kontrolle des Endverbleibs de facto nicht möglich ist, bleibt unklar, warum dieses Instrument, wenn Unternehmen es nutzen, mehr Wirksamkeit haben soll. So ist die im Koalitionsvertrag vorgesehene Änderung ein Schritt vorwärts mit Blick auf Genehmigungen und ein Schritt zurück mit Blick auf Lieferungen, indem sie den Nachweis des Endverbleibs den Unternehmen auferlegt.

## 4.4 Weitere Lücken im Genehmigungsverfahren

Im Berichtszeitraum wurden weitere Lücken im Genehmigungsverfahren deutlich, die vor allem Rüstungsunternehmen zugutekommen. Sie sind Gegenstand dieses Kapitels. Dabei weist die Darstellung am Ende auch über die eigentliche Fragestellung hinaus, da sie auch Rüstungsexporte analysiert, die gerade nicht Gegenstand des staatlichen Genehmigungsverfahrens sind, sondern es gezielt umgehen. Diese Praxis des Umgehens unterstreicht den Reformbedarf der deutschen Rüstungsexportkontrolle sowie die Notwendigkeit einer EU-weiten Reform, die 2017 auch vom Europäischen Parlament angemahnt wurde.<sup>92</sup>

### 4.4.1 Lizenzproduktionen

Zunehmend interessieren sich vor allem Schwellenländer dafür, ihre eigene rüstungstechnologische Basis zu erweitern, um nicht von Rüstungsexporten und Genehmigungsverfahren anderer Länder abhängig zu sein. Entsprechend bauen sie ihre eigene Produktion mit Hilfe von Lizenzen auf.

87 Deutscher Bundestag (2015a), S. 10372. Ähnlich sieht dies das Europäische Parlament: „[...] dass Bewertungen des Risikos der Umleitung von Waffen nicht allein darauf beruhen, dass ein Empfängerstaat in einer Endverbleibserklärung Verpflichtungen akzeptiert; [...] dass wirksame Mechanismen für Kontrollen der Endverwendung erforderlich sind [...]“. EU, Europäisches Parlament (2017), Abs. 23.

88 Zusätzlich wurde der Export von Kleinwaffen beschränkt: Deutscher Bundestag (2016a), S. 3.

89 BMWi (2015a), S. 1.

90 BMWi (2018a), S. 10.

91 Anders als in der Alltagssprache bedeutet „grundsätzlich“ im juristischen Sprachgebrauch, dass es Ausnahmen gibt, die der Koalitionsvertrag aber nicht spezifiziert. Koalitionsvertrag (2018), S. 149.

92 EU, Europäisches Parlament (2017), Abs. 26–47. Allgemein zum europäischen Rüstungssektor siehe Mölling (2015).

Möchte ein deutsches Unternehmen solche Lizenzen zur Produktion von Rüstungsgütern im Ausland vergeben, muss es dafür von der Bundesregierung nach den oben aufgeführten Kriterien (siehe Infokasten, S. 99) eine Genehmigung einholen.<sup>93</sup> In der Regel werden solche Lizenzen als privatrechtliche Verträge zwischen deutschen Unternehmen und ausländischen Lizenznehmern geschlossen. Das heißt, die Bundesregierung entscheidet über die Genehmigung des Vertragsabschlusses, hat danach aber keinen Einfluss auf deren Bestand, entsprechend ist ein „Zurückziehen“ bestehender Lizenzen grundsätzlich nicht möglich.<sup>94</sup> Die derzeit einzige Möglichkeit der Bundesregierung, nach der Vergabe von Lizenzen noch Einfluss auszuüben, besteht darin, die Ausfuhrgenehmigung der für die Herstellung weiterhin notwendigen Technologie sowie der Herstellungsausrüstung zu verweigern – denn diese ist weiterhin genehmigungspflichtig.

Besonders viele Lizenzproduktionen gibt es für G3- und G36-Sturmgewehre des Unternehmens Heckler und Koch.<sup>95</sup> Seit 2015 sollen im Bereich von Kleinwaffen im Grundsatz zumindest dann keine Lizenzen erteilt werden, wenn dies in dem betreffenden Land eine neue Herstellungslinie für Kleine und Leichte Waffen oder entsprechende Munition eröffnen würde.<sup>96</sup>

In der Praxis wurden nicht bei allen Lizenzvergaben (die zum Teil vor Jahrzehnten genehmigt wurden) Endverbleibsgarantien eingeholt.<sup>97</sup> Auch wenn das Instrument der Endverbleibsgarantien ohnehin wenig wirksam ist (siehe Kapitel 4.3.3), ist der komplette Verzicht darauf ein Signal in die falsche Richtung. Ein Verzicht würde suggerieren, dass Länder über Waffen aus Lizenzproduktion beliebig

verfügen können, was nicht im Einklang mit den oben beschriebenen Politischen Grundsätzen steht.

Die Verlagerung von Produktionsstätten in Drittstaaten hat kaum kalkulierbare Risiken: 2017 zeigten Recherchen des Berliner Informationszentrums für Transatlantische Sicherheit im Detail, dass in den vergangenen Jahrzehnten unzählige Kleinwaffen aus deutscher Lizenzproduktion in verschiedenen Ländern nicht in diesen verblieben sind, sondern ihren Weg in andere Länder gefunden haben.<sup>98</sup>

Die beschriebenen Regelungslücken im aktuellen Genehmigungsverfahren bei Lizenzproduktion entsprechen letztlich denen der Endverbleibskontrolle (Kapitel 4.3.3). Allerdings ist der Kontrollverlust der Bundesregierung über die eigentlich von ihr angestrebte „restriktive Rüstungsexportpolitik“ bei Lizenzproduktionen noch größer, da sie einmal erteilte Lizenzen auch bei nachweislichem Missbrauch nicht zurückziehen kann. Sie hat lediglich die Möglichkeit, die Fortführung der jeweiligen vor-Ort-Produktion temporär zu blockieren, indem sie Genehmigungen für notwendige Teile zurückhält.<sup>99</sup>

#### 4.4.2 Ausstattungshilfen

Die Gefahr eines Missbrauchs von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern zu Zwecken interner Repression und weiteren schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen besteht nicht nur bei den bislang behandelten kommerziellen Rüstungsexporten, sondern auch dann, wenn die Bundesregierung Rüstungsgüter an Drittländer aus Altbeständen der Bundeswehr entgeltlich oder unentgeltlich abgibt (sogenannte Ausstattungshilfen). Insbesondere bei Kleinwaffen bestehen

93 2014 wurde beispielsweise eine Panzerfabrik von Rheinmetall in Algerien genehmigt, vgl. Zeit online (24.08.2014): Rheinmetall darf Panzerfabrik nach Algerien liefern. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2014-08/panzerfabrik-algerien-rheinmetall-gabriel> (abgerufen am 28.08.2018). 2010 wurde eine Produktionsanlage für das Sturmgewehr G36 des Unternehmens Heckler und Koch in Saudi-Arabien genehmigt, vgl. WirtschaftsWoche (21.08.2010): Heckler & Koch baut Waffenfabrik in Saudi-Arabien. <https://www.wiwo.de/unternehmen/ruestung-heckler-und-koch-baut-waffenfabrik-in-saudi-arabien-/5672176.html> (abgerufen am 28.08.2018).

94 BMWi (2015b), S. 2.

95 Einen Überblick darüber liefert Steinmetz (2017), S. 56–59.

96 BMWi (2015), Grundsatz 2.

97 Steinmetz (2017), S. 58–59.

98 Ebd., S. 56 ff.

99 Vorschläge zur Neuregelung in: GKKE (2017), S. 24.

große Risiken, dass sie in andere Länder oder an nicht-intendierte Empfänger weitergegeben werden.<sup>100</sup> Aber auch der Adressat kann die Rüstungsgüter missbräuchlich einsetzen, wie dies mutmaßlich die Kämpfer\_innen der kurdischen Regionalregierung im Irak taten. Sie wurden von Deutschland mit Ausstattungshilfe beim Kampf gegen den sogenannten Islamischen Staat unterstützt und nutzten diese Ausstattung mutmaßlich auch dazu, arabische Bevölkerung aus Kirkuk zu vertreiben.<sup>101</sup>

#### 4.4.3 Ausgründung von Tochterunternehmen

Eine gravierende Regelungslücke bezüglich der Exporte von Waffen ist durch die Internationalisierung bei Rüstungsunternehmen entstanden. Die Ausgründung von Tochterunternehmen in andere Länder wird als gezielte Strategie verstanden, um strenge Exportregelungen zu umgehen. Als Beispiel sei hier die Rheinmetall-AG genannt, drittgrößter Munitionsanbieter der Welt: Für Deutschlands größtes Rüstungsunternehmen sind Standorte in Ländern mit anderen Exportregeln, wie etwa Italien oder Südafrika, Teil „des strategischen Zieles, die Unabhängigkeit von deutschen Exportregeln und die Rentabilität zu sichern“.<sup>102</sup> Diese Regelungslücke liegt zwar außerhalb des Genehmigungsverfahrens für Rüstungsexporte, das im Mittelpunkt dieses Berichts steht. Da sie

aber geschlossen werden kann und bislang nicht geschlossen wurde, sei sie hier auch vorgestellt.

Während Unternehmen für Lizenzproduktion Genehmigungen einholen müssen, ist dies nicht der Fall, wenn technologische Fachkenntnisse beispielsweise in Form von unternehmerischer Beratung an ausländische Tochterunternehmen weitergegeben werden.<sup>103</sup> Auch Rüstungsgüter, die von deutschen Unternehmen oder ihren Tochterunternehmen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland hergestellt werden, unterliegen nicht den deutschen Ausfuhrregeln für Rüstungsexporte. Über Niederlassungen in anderen Staaten können Rüstungsunternehmen so von weniger restriktiven Kontrollregimen profitieren – schon innerhalb der EU wird der Gemeinsame Standpunkt für Rüstungsexporte unterschiedlich ausgelegt und umgesetzt.<sup>104</sup>

Zwei Beispiele mit Bezug zu Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten zeigen, wie deutsche Unternehmen die Genehmigungsverfahren umgehen und Exporte tätigen, die nach den Regeln des Genehmigungsverfahrens kaum genehmigungsfähig wären:

- Das Rheinmetall-Tochterunternehmen RMW Italia mit Sitz in Italien fertigt seit Jahren Bomben in Sardinien und exportiert sie nach Saudi-Arabien, von wo aus sie nachweislich

100 Spiegel online (08.03.2016): Waffenlieferung in den Nordirak – IS-Kämpfer erbeuteten Bundeswehr-Gewehre. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/islamischer-staat-erbeutete-bundeswehr-waffen-von-peschmerga-a-1081284.html> (abgerufen am 28.08.2018).

101 Steinmetz (2017), S. 45–46. Zu mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen durch die kurdischen Truppen siehe: Amnesty International (2016): Iraq – Kurdish authorities bulldoze homes and banish hundreds of Arabs from Kirkuk. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/11/iraq-kurdish-authorities-bulldoze-homes-and-banish-hundreds-of-arabs-from-kirkuk/> (abgerufen am 28.08.2018) sowie Amnesty International (2017a).

102 So die in einer ARD-Dokumentation zitierte Präsentation des Präsidenten der Bundesverbandes der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, gleichzeitig Vorstandsvorsitzender der Rheinmetall AG, in: Das Erste (15.01.2018): Die Story im Ersten: Bomben für die Welt. <http://www.ardmediathek.de/tv/Reportage-Dokumentation/Die-Story-im-Ersten-Bomben-f%C3%BCr-die-Welt/Das-Erste/Video?bcastId=799280&documentId=49174472> Minute 32:58-33:40 (abgerufen am 28.08.2018); zum Überblick über die Standorte und Tochtergesellschaften von Rheinmetall: [https://www.rheinmetall-defence.com/de/rheinmetall\\_defence/company/divisions\\_and\\_subsi-diaries/index.php](https://www.rheinmetall-defence.com/de/rheinmetall_defence/company/divisions_and_subsi-diaries/index.php) (abgerufen am 25.09.2018).

103 Welt (15.04.2016): Deutsch-Südafrikanische Munitionsfabrik in Saudi-Arabien. <https://www.welt.de/regionales/nrw/article154398278/Deutsch-Suedafrikanische-Munitionsfabrik-in-Saudi-Arabien.html> (abgerufen am 28.08.2018).

104 Siehe dazu EU, Europäisches Parlament (2017), Abs. 38. Nach der Darlegung der Ausfuhr aus Mitgliedsstaaten der EU kommt das Parlament zu dem Schluss, dass die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes in vielen Fällen nicht eingehalten worden sein können und „hält es für erforderlich, dass ein standardisiertes Prüf- und Berichtssystem geschaffen wird, das Aufschluss darüber gibt, ob und in welchem Maße Ausfuhr einzelner Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegen die acht Kriterien verstoßen.“

im Jemen-Krieg eingesetzt werden.<sup>105</sup> Im April 2018 wurde eine Anzeige bei der Staatsanwaltschaft in Rom gestellt, die die strafrechtliche Verantwortung der Geschäftsführer\_innen von RWM Italia und der Beamt\_innen der italienischen Behörde für Waffenexporte zum Gegenstand hat.<sup>106</sup>

- Bereits vor 10 Jahren gründete die deutsche Rheinmetall AG ein Joint-Venture mit dem südafrikanischen Staatskonzern Denel, die Rheinmetall Denel Munition. Seitdem werden in Südafrika Bomben und Munition sowie schlüsselfertige Bomben- und Munitionsfabriken für ausländische Kunden hergestellt. Munitionsfabriken wurden unter anderem nach Saudi-Arabien, in die VAE sowie nach Ägypten verkauft.<sup>107</sup>

Die Rüstungsexporte, die durch Ausgründung von Tochterunternehmen ermöglicht werden, sind eine Regelungslücke, die der deutsche Gesetzgeber schließen könnte. Zu diesem Ergebnis kamen im September 2017 auch die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags: Eine entsprechende Erweiterung des § 49 Außenwirtschaftsverordnung (AWV) wäre sowohl verfassungs- als auch europarechtskonform.<sup>108</sup> Die Bundesregierung könnte so ihre Kontrollmöglichkeiten deutlich verbessern und eine Umgehung der Genehmigungsverfahren zumindest erschweren.

Die bestehende Regelungslücke muss auch vor dem Hintergrund der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gesehen werden.

Leitprinzip 7 weist auf das erhöhte Risiko schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen in von Konflikten betroffenen Gebieten hin.<sup>109</sup> Es fordert Staaten dazu auf, sicherzustellen, dass in diesen Kontexten tätige Wirtschaftsunternehmen nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind. Es entspräche deshalb auch dem Sinn und Zweck der Leitprinzipien, welche die Bundesregierung gegenwärtig durch einen Nationalen Aktionsplan<sup>110</sup> umsetzt, diese Regelungslücke zu schließen.

## 4.5 Fazit

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat die deutsche Rüstungsexportkontrolle am Beispiel der Genehmigungspraxis bei Rüstungsexporten nach Saudi-Arabien und den VAE untersucht. Die Analyse zeigt erhebliche Defizite bei der Anwendung der Versagensgründe, die die Politischen Grundsätze formulieren. Bei den exemplarisch behandelten Beispielen scheinen die Versagensgründe – Menschenrechts- und Konfliktlage im Empfängerland, Sicherstellung des Endverbleibs sowie die Einhaltung der völker- und menschenrechtlichen Verpflichtungen durch das Empfängerland – gerade nicht entscheidungsleitend gewesen zu sein. Die „restriktive Rüstungsexportpolitik“, die die Bundesregierung politisch anstrebt, lässt sich für die hier untersuchte Praxis der vergangenen Jahre damit nicht konstatieren. Weder die Entscheidungsverfahren noch die Kontrollmechanismen genügen den Anforderungen aus den Politischen Grundsätzen, dem Gemeinsamen Standpunkt der EU und dem Vertrag über den Waffenhandel.

105 Das Erste (08.03.2016): Report München: Bombengeschäfte mit Saudi-Arabien – Die widersprüchliche EU-Rüstungsexportpolitik. <https://report-muenchen.br.de/2016/11415/bombengeschaeft-mit-saudi-arabien-die-widerspruechliche-eu-ruestungsexportpolitik.html> (abgerufen am 23.04.2018).

106 Der Strafanzeige liegt ein Luftangriff der Militärkoalition am 8. Oktober 2016 im Nordwesten Jemens zugrunde, der eine sechsköpfige Familie tötete. In den Trümmern wurden Überreste des K80-Bombenmodells gefunden, das von RWM Italia gefertigt wird. European Center for Constitutional and Human Rights (18.04.2018): Pressemitteilung: Strafanzeige gegen RWM Italia S.p.A. – eine Tochterfirma der Rheinmetall AG – und gegen die italienische Behörde für Waffenexporte. [https://www.ecchr.eu/fileadmin/Pressemitteilungen\\_deutsch/PM\\_Jemen\\_Italien\\_Waffen\\_ECCHR\\_Mwatana\\_ReteDisarmo\\_20180418.pdf](https://www.ecchr.eu/fileadmin/Pressemitteilungen_deutsch/PM_Jemen_Italien_Waffen_ECCHR_Mwatana_ReteDisarmo_20180418.pdf) (abgerufen am 23.04.2018).

107 Das Erste (15.01.2018): Die Story im Ersten: Bomben für die Welt. <http://www.ardmediathek.de/tv/Reportage-Dokumentation/Die-Story-im-Ersten-Bomben-f%C3%BCr-die-Welt/Das-Erste/Video?bcastId=799280&documentId=49174472> (abgerufen am 23.04.2018).

108 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (27.09.2017). Bisher ist lediglich eine behördliche Genehmigung einzuholen, wenn Inländer im Ausland bezüglich „chemischer oder biologischer Waffen oder Kernwaffen technische Unterstützung“ leisten. Der Vorbehaltbestand könnte auf die Kooperation von Inländern mit ausländischen Unternehmen („Joint Ventures“) oder die Gründung von Tochterunternehmen im Ausland zu rüstungswirtschaftlichen Zwecken erweitert werden.

109 Deutsches Global Compact Netzwerk (2014), S. 10–11.

110 Bundesregierung (2016), S. 21–22.

Die im Koalitionsvertrag angekündigte Schärfung der Politischen Grundsätze sowie des europäischen Politikrahmens ist damit eine große Chance, diese Schwächen abzustellen. Hierzu wird in Deutschland als Lösung vorwiegend ein Rüstungsexportgesetz diskutiert, das die relevanten Bestimmungen zur völker- und menschenrechtlichen Bindung gesetzlich verankert. Der Vorteil einer gesetzlichen Regelung wäre die Abkehr von der reinen Selbstbindung der Bundesregierung. Damit eine gesetzliche Regelung wirksam ist, wird auch die gleichzeitige Verankerung eines Rechts zur Verbandsklage vorgeschlagen.

Allerdings bleiben mit einer nationalstaatlichen gesetzlichen Regelung die Probleme der uneinheitlichen Praxis von Rüstungsexporten auf europäischer Ebene bestehen. Das Europäische Parlament hat im Jahr 2017 die Zuwiderhandlungen gegen den Gemeinsamen Standpunkt durch die Mitgliedstaaten deutlich herausgearbeitet.<sup>111</sup> Auf europäischer Ebene sollte eine – auch von Deutschland angestrebte<sup>112</sup> – erneute Befassung mit dem Gemeinsamen Standpunkt von 2008 auch dazu führen, dass innerhalb der EU eine „Flucht“ von Unternehmen in Geschäfte mit anderen Staaten – inner- und außerhalb der EU – nicht mehr möglich ist. Dies ließe sich realisieren, wenn beispielsweise ein europäisches Aufsichtsgremium für die Überwachung von Rüstungsexporten und ein Sanktionsmechanismus für Mitgliedstaaten, die sich nicht an den Gemeinsamen Standpunkt halten, eingerichtet werden. Beides hatte das Europäische Parlament zuletzt 2017 gefordert.<sup>113</sup>

Zusätzlich sollte die Bundesregierung ihre Entscheidungen gegenüber dem Deutschen Bundestag begründen.<sup>114</sup> Eine solche Begründungspraxis würde eine fachlich informiertere Diskussion über Rüstungsexporte als Mittel der Sicherheitspolitik ermöglichen. Sie würde auch nicht im Gegensatz zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2014<sup>115</sup> stehen. Denn dieses stellt lediglich

fest, dass weitergehende Informationen über einzelne Genehmigungen nicht geboten sind, es verbietet indes keine außen- und sicherheitspolitische Begründungen. Eine öffentlich zugängliche außen- und sicherheitspolitische Begründung von Genehmigungs- und Lieferentscheidungen hätte noch einen weiteren Vorteil: Damit könnte eine Überprüfung stattfinden, ob die außen- und sicherheitspolitischen Ziele, die mit einer Rüstungsexportentscheidung verfolgt werden, auch erreicht wurden – diesen Blick auf die Wirksamkeit der Rüstungsexportpolitik gibt es bislang nicht.<sup>116</sup> Dies würde es der Bundesregierung erleichtern, solche sicherheitspolitischen Entscheidungen, die von der eigentlich vorgesehenen Einzelfallprüfung abweichen, stichhaltig zu begründen.

## 4.6 Literatur

**Amnesty International** (2018): Amnesty International report 2017/18. Saudi Arabien. <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2018/saudi-arabien#section-1725056> (abgerufen am 25.09.2018)

**Amnesty International** (2017): Vereinigte Arabische Emirate 2017. <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2017/vereinigte-arabische-emirate> (abgerufen am 25.09.2018)

**Amnesty International** (2017a): Iraq: Turning a blind eye. The arming of the popular mobilization units. <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1453862017ENGLISH.PDF> (abgerufen am 25.09.2018)

**Associated Press** (2017): In Yemen's secret prisons, UAE tortures and US interrogates, 22.06.2017. <https://www.apnews.com/4925f7f0fa654853bd6f2f57174179fe> (abgerufen am 25.09.2018)

111 EU, Europäisches Parlament (2017), Abs. 14–25.

112 Koalitionsvertrag (2018), S. 149.

113 EU, Europäisches Parlament (2017), Abs. 29, 34.

114 Siehe Mölling (2013); Mutschler/Bales (2017).

115 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014 – 2 BvE 5/11 – Rn. 1-232.

116 Siehe Dickow (2017), S. 2-3.

**Associated Press** (2017a): Inside a Yemeni prison. <https://interactives.ap.org/yemen-prison/> (abgerufen am 25.09.2018)

**Auswärtiges Amt** (2016): 12. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung. Berlin

**Auswärtiges Amt** (2014): Denkschrift zum Vertrag über den Waffenhandel. Berlin. [http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/674462/publicationFile/191501/ATT\\_Denkschrift.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/674462/publicationFile/191501/ATT_Denkschrift.pdf) (abgerufen am 10.08.2017)

**BMWi** (2018): Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Heike Hansel, Christine Buchholz, Anke Domscheit-Berg u. a. der Fraktion DIE LINKE betr.: „Export von Kleinwaffen in 2017“ – BT-Drucksache: 19/643 – vom 05.03.2018. Berlin. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2018/19-643.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2018/19-643.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (abgerufen am 10.09.2018)

**BMWi** (2018a): Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2017. Rüstungsexportbericht 2017. Berlin. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=10) (abgerufen am 10.09.2018)

**BMWi** (2018b): Antwort auf die schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat Oktober 2018. Frage Nr. 121 des Abgeordneten Omid Nouripour im Monat Oktober. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2018/10-121.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2018/10-121.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 09.11.2018)

**BMWi** (2017a): Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2016. Berlin. [http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=18](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=18) (abgerufen am 10.08.2017)

**BMWi** (2017b): Zwischenbericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter in den ersten vier Monaten des Jahres 2017. Berlin. [http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexport-zwischenbericht-2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=18](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexport-zwischenbericht-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=18) (abgerufen am 10.09.2018)

**BMWi** (2015): Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhr genehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländern. Berlin. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/grundsätze-der-bundesregierung-fuer-die-ausfuhr-genehmigungspolitik-bei-der-lieferung-von-kleinen-und-leichten-waffen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/grundsätze-der-bundesregierung-fuer-die-ausfuhr-genehmigungspolitik-bei-der-lieferung-von-kleinen-und-leichten-waffen.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 25.09.2018)

**BMWi** (2015a): Eckpunkte für die Einführung von Post-Shipment-Kontrollen bei deutschen Rüstungsexporten. Berlin. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-einfuehrung-post-shipment-kontrollen-deutsche-ruestungsexporte.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-einfuehrung-post-shipment-kontrollen-deutsche-ruestungsexporte.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (abgerufen am 10.08.2017)

**BMWi** (2015b): Schriftliche Fragen an die Bundesregierung im Monat Mai 2015, Frage Nr. 14. Berlin. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2015/5-14-nouripour.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2015/5-14-nouripour.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 28.05.2018).

**Bundesministerium der Verteidigung** (2016): Zentrale Dienstvorschrift Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten. Berlin. <https://www.bmvg.de/resource/blob/16628/f16edcd7b-796ff3b43b239039cfcc8d1/b-02-02-10-download-handbuch-humanitaeres-voelkerrecht-in-bewaffneten-konflikten-data.pdf> (abgerufen am 10.09.2018)

**Bundespressekonferenz** (2017): Regierungspressekonferenz vom 15. November. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2017/11/2017-11-15-regpk.html> (abgerufen am 10.09.2018)

**Bundesregierung** (2016): Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016 – 2020. Berlin. [https://www.csr-in-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/NAP/nap-im-original.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.csr-in-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/NAP/nap-im-original.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 10.09.2018)

**Bundesregierung** (2015): Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern. Berlin. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/aussenwirtschaftsrecht-grundsaeetze.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/aussenwirtschaftsrecht-grundsaeetze.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (abgerufen am 10.09.2018)

### **Center for International Cooperation**

(06.03.2018): JIAT Clears Arab Coalition from Responsibility for Many Bombings. <https://cic.org/sa/2018/03/jiat-clears-arab-coalition-responsibility-many-bombings/> (abgerufen am 10.09.2018)

**Deutscher Bundestag** (2017): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. Humanitäre Katastrophe und Seeblockade durch Saudi-Arabien vor der Küste Jemens. BT-DRs. 18/12788, Berlin, 19.06.2017

**Deutscher Bundestag** (2016): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Heike Hänsel, Andrej Hunko, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/7153 – Saudi-Arabien und der „Islamische Staat“. BT-Drs. 18/7471, Berlin, 03.02.2016

**Deutscher Bundestag** (2016a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Wolfgang Gehrcke, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Der Export offensiver und defensiver Rüstungsgüter nach Saudi-Arabien. BT-Drs. 18/7449, Berlin, 03.02.2016

**Deutscher Bundestag** (2015): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Neufassung der Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates. BT-Drs. 18/5773, Berlin, 13.08.2015

**Deutscher Bundestag** (2015a): Stenografischer Bericht. 108. Sitzung. Plenarprotokoll 18/108. Berlin, 10.06.2015

**Deutscher Bundestag** (2015b). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Christine Buchholz, Wolfgang Gehrcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Deutsche Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien vor dem Hintergrund der saudisch geführten Militärintervention im Jemen. BT-Drs. 18/4824, Berlin, 06.05.2015

**Deutscher Bundestag** (2014): Stenografischer Bericht, 38. Sitzung, Plenarprotokoll 18/38, Berlin, 04.06.2014

**Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste** (2017): Zu einer künftigen Genehmigungspflicht für die Gründung ausländischer Unternehmenseinheiten im Bereich der Rüstung. WD 3 -3000 -183/17; WD 2-3000-082/17. <https://www.bundestag.de/blob/531968/6e5cf75c7a041909359a7de8ec73f9dd/wd-3-183-17-pdf-data.pdf> (abgerufen am 10.09.2018)

**Deutsches Global Compact Netzwerk** (2014): Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, 2. Auflage. Berlin. [https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien\\_fuer\\_wirtschaft\\_und\\_menschenrechte.pdf](https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf) (abgerufen am 10.09.2018)

**Dickow, Marcel** (2017): Zukunft der Rüstungsexportkontrolle aus sicherheitspolitischer Sicht. Schriftliche Stellungnahme zum Konsultationsprozess des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Berlin. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/konsultationsprozess-zukunft-der-ruestungsexportkontrolle-stellungnahme-stiftung-wissenschaft-und-politik.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/konsultationsprozess-zukunft-der-ruestungsexportkontrolle-stellungnahme-stiftung-wissenschaft-und-politik.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 10.09.2018)

**Dörr, Oliver** (2015): Use of force, prohibition of. In: Max Planck encyclopedia of public international law. Oxford: Oxford University Press. [https://ilmc.univie.ac.at/uploads/media/D%C3%B6rr\\_Use\\_of\\_Force\\_Prohibition\\_of.pdf](https://ilmc.univie.ac.at/uploads/media/D%C3%B6rr_Use_of_Force_Prohibition_of.pdf) (abgerufen am 05.11.2018)

**EU, Europäisches Parlament** (2017): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2017 zu Waffenexporten und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts. 2008/944/GASP (2017/2029(INI))

**EU, Gemeinsamer Standpunkt** (2008): Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008E0944:DE:HTML> (abgerufen am 10.09.2018)

**FAO** (2017a): Yemen needs urgent assistance to prevent famine. Number of people at emergency food insecurity levels increases 20 per cent in nine months. <http://www.fao.org/news/story/en/item/522843/icode/> (abgerufen am 10.09.2018)

**FAO** (2017b): Yemen: Projected acute food insecurity situation – March-July 2017. <http://www.ipcinfo.org/ipcinfo-detail-forms/ipcinfo-map-detail/c/522844/> (abgerufen am 10.09.2018)

**Fenrich, Katrin** (2015): Auf den „Sturm der Entschlossenheit“ folgt die „Wiederherstellung der Hoffnung“. Jemen zwischen Demokratie und Effektivität. Bochum: Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht. <http://www.ifhv.de/documents/bofaxe/bofaxe2015/473d.pdf> (abgerufen am 10.09.2018)

**Freedom House** (2017): United Arab Emirates – key developments 2016. <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/united-arab-emirates> (abgerufen am 10.09.2018)

**Gasser, Hans-Peter/Dörmann, Knut** (2013): Protection of the civilian population. In: Fleck, Dieter (Hg.): The handbook of international humanitarian law, 3. Auflage. Oxford: Oxford University Press, S. 231–329

**Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights** (2014): What amounts to a “serious violation of international human rights law”? An analysis of practice and expert opinion for the purpose of the 2013 arms trade treaty. [https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Publications/Academy%20Briefings/Briefing%20%20What%20is%20a%20serious%20violation%20of%20human%20rights%20law\\_Academy%20Briefing%20No%206.pdf](https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Publications/Academy%20Briefings/Briefing%20%20What%20is%20a%20serious%20violation%20of%20human%20rights%20law_Academy%20Briefing%20No%206.pdf) (abgerufen am 10.09.2018)

**GKKE (Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung)** (2017): Rüstungsexportbericht 2017 der GKKE. Berlin. [http://www3.gkke.org/fileadmin/files/downloads-allgemein/17\\_12\\_18\\_GKKE\\_REB\\_2017.pdf](http://www3.gkke.org/fileadmin/files/downloads-allgemein/17_12_18_GKKE_REB_2017.pdf) (abgerufen am 10.09.2018)

**Global Security** (2018): Islamic Military Alliance. Islamic Military Alliance to Fight Terrorism (IMAFT). Islamic Military Coalition to Counter Terrorism (IMCTC). <https://www.globalsecurity.org/military/world/int/ima> (abgerufen am 10.09.2018)

**Human Rights Watch** (2018): Hiding behind the coalition. Failure to credibly investigate and provide redress for unlawful attacks in Yemen. <https://www.hrw.org/report/2018/08/24/hiding-behind-coalition/failure-credibly-investigate-and-provide-redress-unlawful> (abgerufen am 25.09.2018)

**Human Rights Watch** (2017). Yemen: UAE Backs Abusive Local Forces, 22.06.2017. <https://www.hrw.org/news/2017/06/22/yemen-uae-backs-abusive-local-forces> (abgerufen am 10.09.2018)

**Human Rights Watch** (2017a): Yemen/UAE: Aden hunger strike highlights detainee abuse. All parties should respect prisoners rights. <https://www.hrw.org/news/2017/10/26/yemen/uae-aden-hunger-strike-highlights-detainee-abuse> (abgerufen am 10.09.2018)

**Human Rights Watch** (2017b): World report 2017. Yemen. Events of 2016. <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/yemen> (abgerufen am 10.09.2018)

**Human Rights Watch** (2017c): Letter to Saudi-led coalition Joint Incidents Assessment Team regarding Yemen investigations, 13.01.2017. <https://www.hrw.org/news/2017/01/16/letter-saudi-led-coalition-joint-incident-assessment-team-regarding-yemen> (abgerufen am 10.09.2018)

**IGH (Internationaler Gerichtshof)** (2004): Advisory opinion concerning legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory. Rechtsgutachten vom 09.07.2004. <http://www.refworld.org/cases,ICJ,414ad9a719.html> (abgerufen am 28.05.2018).

**Internationales Komitee vom Roten Kreuz** (2006): Das Humanitäre Völkerrecht. Antworten auf Ihre Fragen. [http://www.drk-mittelhessen.de/fileadmin/Bilder\\_und\\_Videos/PDFs/Das\\_DRK/Materialien/Allgemein/Das\\_Humanitaere\\_Voelkerrecht\\_Antworten\\_auf\\_Ihre\\_Fragen.pdf](http://www.drk-mittelhessen.de/fileadmin/Bilder_und_Videos/PDFs/Das_DRK/Materialien/Allgemein/Das_Humanitaere_Voelkerrecht_Antworten_auf_Ihre_Fragen.pdf) (abgerufen am 10.09.2018)

**Kendall, Elisabeth** (2017): Iran's fingerprint in Yemen. Real or imagined? <http://www.pmb.ox.ac.uk/news/%E2%80%98iran%E2%80%99s-fingerprints-yemen-real-or-imagined%E2%80%99-dr-elizabeth-kendall%E2%80%99s-new-paper-commissioned> (abgerufen am 10.09.2018)

**Koalitionsvertrag** (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1) (abgerufen am 15.03.2018)

**Krause, Joachim** (2018): Deutschlands Rolle im internationalen Handel mit konventionellen Waffen und Rüstungsgütern: Sind wir die „Waffenkammer der Welt“? In: SIRIUS 2018 (2), S. 137–157

**Krüger, Paul-Anton** (2017): Die Vereinigten Arabischen Emirate – eine heimliche Großmacht, 10.11.2017. <http://www.sueddeutsche.de/politik/vereinigte-arabische-emirate-stille-grossmacht-1.3742488> (abgerufen am 10.09.2018)

**Mölling, Christian** (2013): Für eine sicherheitspolitische Begründung deutscher Rüstungsexporte. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik

**Mölling, Christian** (2015): Der europäische Rüstungssektor. Zwischen nationaler Politik und industrieller Globalisierung. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik

**Mundy, Martha** (27.03.2018): What kind of a war is the Yemen war? <https://www.merip.org/mero/mero032718> (abgerufen am 10.09.2018)

**Mutschler, Max M./Bales, Marius** (2017): Begründungspflicht statt laissez faire. Empfehlungen an die neue Bundesregierung für eine Reform der deutschen Rüstungsexportpolitik. Bonn: BICC. [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/BICC\\_PB\\_7\\_2017.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_PB_7_2017.pdf) (abgerufen am 10.09.2018)

**Mwatana for Human Rights** (2017): Annual report 2017. Woes of “Arabia Felix”. Situation of human rights in Yemen 2017. <http://mwatana.org/en/the-woes-of-arabia-felix/> (abgerufen am 10.09.2018)

**Niebank, Jan-Christian** (2017): Rüstungsexporte. In: Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden – Außenpolitische Zusammenarbeit kritisch prüfen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 24–30

**Niebank, Jan-Christian** (2017a): Menschenrechtliche Grenzen der zwischen-staatlichen Kooperation: Beihilfeverbote im Völkerrecht. In: Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden – Außenpolitische Zusammenarbeit kritisch prüfen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 11–23

**Niebank, Jan-Christian** (2018): Menschenrechtliche Risikoerwägungen in der deutschen Rüstungsexportkontrolle. In: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 2018 (1), S. 47–68

**Nolte, Georg** (2010): Intervention by invitation. In: Max Planck encyclopedia of public international law. <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1702?prd=EPIL> (abgerufen am 10.09.2018)

**Oeter, Stefan** (2013): Methods and means of combat. In: Fleck, Dieter (Hg.): The handbook of international humanitarian law, 3. Auflage. Oxford: Oxford University Press, S. 115–230

**POMEPS (Project on Middle East Political Science)** (2018): Politics, governance, and reconstruction in Yemen. [http://pomeps.org/wp-content/uploads/2018/02/POMEPS\\_Studies\\_29\\_Yemen\\_Web-REV.pdf](http://pomeps.org/wp-content/uploads/2018/02/POMEPS_Studies_29_Yemen_Web-REV.pdf) (abgerufen am 10.09.2018)

**Ragab, Eman** (2017): Beyond money and diplomacy. Regional policies of Saudi Arabia and UAE after the Arab Spring. In: The International Spectator 2017 (2), S. 37–53

**Randelzhofer, Albrecht/Nolte, Georg** (2012): Article 51. The principles of necessity and proportionality as limits on the right to self-defence. In: Simma, Bruno u. a. (Hg.): The Charter of the United Nations. Oxford: Oxford University Press, S. 1398–1428

**Sailer, Matthias/Roll, Stephan** (2017): Drei Szenarien zur Katar-Krise. Zwischen Regime-Change, Konfliktbeilegung und Kaltem Krieg am Golf. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A44\\_rll\\_sil.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A44_rll_sil.pdf) (abgerufen am 10.09.2018)

**Save the Children** (2016): Yemen's children suffering in silence: Nearly 10 million children caught up in a humanitarian and protection crisis. <http://reliefweb.int/report/yemen/yemen-s-children-suffering-silence-nearly-10-million-children-caught-humanitarian-and> (abgerufen am 10.09.2018)

**Schmitz, Charles** (10.05.2018): Hadi's political chaos may hamper Yemen talks. <http://www.mei.edu/content/article/yemens-ray-hope> (abgerufen am 10.09.2018)

**SIPRI/Stockholm International Peace Research Institute** (2018): Asia and the Middle East lead rising trend in arms imports, US exports grow significantly, says SIPRI, 12.03.2018. <https://www.sipri.org/news/press-release/2018/asia-and-middle-east-lead-rising-trend-arms-imports-us-exports-grow-significantly-says-sipri> (abgerufen am 10.09.2018)

**SIPRI/Stockholm International Peace Research Institute** (2018a): Trends in international arms transfers 2017. Fact sheet March 2018. [https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-03/fssipri\\_at2017\\_0.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-03/fssipri_at2017_0.pdf) (abgerufen am 10.09.2018)

**Slemrod, Judith** (2016): Inside Saudi Arabia's Yemen war rooms, 08.09.2016. <https://www.irinnews.org/special-report/2016/09/08/exclusive-inside-saudi-arabia%E2%80%99s-yemen-war-rooms> (abgerufen am 10.09.2018)

**Sons, Sebastian** (10.11.2017): Saudi-Arabiens gefährliche Iranoia. In: Die Zeit. <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-11/saudi-arabien-mohammed-bin-salman-krisen> (abgerufen am 10.09.2018)

**Steinberg, Guido** (2017): Saudi-Arabiens Krieg im Jemen. Riad treibt die Huthi-Rebellen und ihre Verbündeten immer weiter ins Lager Irans. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A51\\_sbg.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A51_sbg.pdf) (abgerufen am 10.09.2018)

**Steinmetz, Christopher** (2017): Deutsche Rüstungsexporte und Kindersoldaten Kleinwaffen in Kinderhänden. Berlin: Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit. <http://bits.de/public/pdf/rr17-01.pdf> (abgerufen am 10.09.2018)

**Sunik, Anna** (2017): Die VAE: Vom Juniorpartner zur aufsteigenden Regionalmacht. In: GIGA Focus Nahost 2017 (6), S. 1–10. [https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf\\_nahost\\_1706.pdf](https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_nahost_1706.pdf) (abgerufen am 10.09.2018)

**Transfeld, Mareike** (2018): Jemen: Konflikteskalation trotz UN-vermittelter Machtteilung. In: Asseburg, Muriel/Lacher, Wolfram/Transfeld, Mareike (Hg.): Mission Impossible? UN-Vermittlung in Libyen, Syrien und dem Jemen. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 47–61

**Tzimas, Themistoklis** (2018): Legal evaluation of the Saudi-Led intervention in Yemen: Consensual intervention in cases of contested authority and fragmented states. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2018 (1), S. 147–187

**UAE, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation** (23.06.2017): Talk about existence of secret prisons in Yemen run by the UAE is baseless: Foreign Ministry. <http://wam.ae/en/details/1395302620490> (abgerufen am 10.09.2018)

**UN, CAT** (2016): Concluding observations on the second periodic report of Saudi Arabia. UN Doc. CAT/C/SAU/CO/2 vom 08.06.2016

**UN, Human Rights Council, Working Group on Arbitrary Detention** (2017a): Opinions adopted by the Working Group on Arbitrary Detention at its seventy-third session, 31 August – 4 September 2015, No. 38/2015 (Saudi Arabia). [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions2015AUV/Opinion%202015%2038\\_SaudiArabia\\_Sheikh\\_al\\_Rashudi%20and%20et\\_final\\_AUV.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions2015AUV/Opinion%202015%2038_SaudiArabia_Sheikh_al_Rashudi%20and%20et_final_AUV.pdf) (abgerufen am 10.09.2018)

**UN, Human Rights Council, Working Group on Arbitrary Detention** (2017b): Opinions adopted by the Working Group on Arbitrary Detention at its seventy-eighth session, 19–28 April 2017, Opinion No. 10/2017 concerning Salim Abdullah Hussain Abu Abdullah (Saudi Arabia). [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session78/A\\_HRC\\_WGAD\\_2017\\_10.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session78/A_HRC_WGAD_2017_10.pdf) (abgerufen am 10.09.2018)

**UN, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs** (2017): Yemen: Impact of the closure of sea, land and airports on the humanitarian situation. <https://reliefweb.int/report/yemen/yemen-impact-closure-seaports-and-airports-humanitarian-situation-situation-update-2-16> (abgerufen am 10.09.2018)

**UN, OHCHR** (2018): Situation of human rights in Yemen, including violations and abuses since September 2014. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights containing the findings of the group of independent eminent international and regional experts and a summary of technical assistance provided by the Office of the High Commissioner to the National Commission of Inquiry. UN Doc. A/HRC/39/43

**UN, OHCHR** (2017): UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism concludes visit to Saudi Arabia. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21584&LangID=E> (abgerufen am 10.09.2018)

**UN, OHCHR** (2017a): Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 13.09.2017. UN Doc. A/HRC/36/33

**UN, OHCHR** (2017b): World community must solve Yemen water crisis to halt spiralling cholera outbreak – UN experts. <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21764&LangID=E> (abgerufen am 10.09.2018)

**UN, OHCHR** (2016): Situation of human rights in Yemen. UN Doc. A/HRC/33/38 vom 4. August 2016.

**UN, Security Council** (2018): Final report of the Panel of Experts on Yemen. UN Doc. S(2018)68 vom 26. Januar 2018

**UN, Security Council** (2018a): Resolution des UN-Sicherheitsrates zu Ernährungsunsicherheit in bewaffneten Konflikten. S/RES/2406 (2018) vom 15.03.2018

**UN, Security Council** (2017): Final report of the Panel of Experts in accordance with paragraph 6 of resolution 2266 (2016). UN Doc. S/2017/81 vom 31.01.2017

**UN, Security Council** (2015): Resolution 2216 vom 14. April 2015. [http://www.un.org/depts/german/sr/sr\\_15/sr2216.pdf](http://www.un.org/depts/german/sr/sr_15/sr2216.pdf) (abgerufen am 10.09.2018)

**Vermeer, Zachary** (30.04.2015): The jus ad bellum and the airstrikes in Yemen: Double standards for decamping presidents? <https://www.ejiltalk.org/the-jus-ad-bellum-and-the-airstrikes-in-yemen-double-standards-for-decamping-presidents/> (abgerufen am 10.09.2018)

**Weizmann, Nathalie** (27.03.2015): International law on the Saudi-Led military operations in Yemen. <https://www.justsecurity.org/21524/international-law-saudi-operation-storm-resolve-yemen/> (abgerufen am 10.09.2018)

**WHO** (2017): Number of suspected cholera cases reaches 100 000 in Yemen. <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/suspected-cholera-yemen/en/> (abgerufen am 10.09.2018)

**Yaghi, Mohammad/Dienstbier, Philipp/Schubert, Manuel** (2017): Salehs Tod und der Konflikt im Jemen. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_51170-544-1-30.pdf?171220171818](http://www.kas.de/wf/doc/kas_51170-544-1-30.pdf?171220171818) (abgerufen am 10.09.2018)

# **5 Entwicklungen in Themen der vorherigen Menschenrechtsberichte**

## In Kürze

- Der Gesetzgeber hat die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte verlängert. Seit dem 1. August 2018 gibt es eine Kontingentierung (1000 Personen pro Monat) des Familiennachzugs. Die Einschränkungen des Familiennachzugs sind weiterhin hoch umstritten. Grundsätzliche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts oder des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte stehen noch aus.
- Durch verschiedene Gesetzesänderungen wurde der staatliche Zugriff auf die personenbezogenen Daten Geflüchteter erweitert, unter anderem um Identitäts- oder Leistungsbetrug zu verhindern. Trotz teilweise weitreichender Grundrechtseingriffe wurden menschenrechtliche Risiken dabei nur unzureichend berücksichtigt.
- Die Zahl der abgeschobenen Personen lag im Berichtszeitraum höher als die Zahl der Personen, deren unterstützte Rückkehr im Rahmen von Rückkehrprogrammen gefördert wurde. Existierende Rückkehrprogramme wurden ausgeweitet. Nach wie vor ist unklar, inwieweit diese Programme eine nachhaltige Integration in den Herkunftsländern ermöglichen.
- Der Gesetzgeber hat die Möglichkeiten zur Abschiebungshaft ausgeweitet. Der Abschiebestopp nach Afghanistan wurde aufgehoben. Über die Situation vor Ort gibt es sehr unterschiedliche Einschätzungen. Auch die Rechtsprechung hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, welche Personen unter welchen Umständen abgeschoben werden können.
- Inzwischen haben fünf Bundesländer ihr Landeswahlrecht an die Vorgaben aus der UN-Behindertenrechtskonvention angepasst und die Wahlrechtsausschlüsse für Menschen mit Behinderungen aufgehoben. Das

Bundestags- und Europawahlrecht entspricht jedoch weiterhin nicht den menschenrechtlichen Anforderungen. Der im Koalitionsvertrag enthaltene Ansatz der Regierungsfractionen ist richtig, aber unvollständig – schuldunfähige Straftäter\_innen, die sich auf richterliche Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, sind nach wie vor vom Wahlrecht ausgeschlossen.

- Die Regierungsfractionen haben sich im Koalitionsvertrag darauf festgelegt, den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) konsequent umzusetzen. Unter anderem soll überprüft werden, ob und wie die Unternehmen ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht erfüllen.

## 5.1 Einleitung

Im Nachgang zu den vorherigen Menschenrechtsberichten an den Bundestag werden in diesem Kapitel einige Themen der Vorjahre aufgegriffen. Ziel ist es, einerseits zu zeigen, welche politischen und rechtlichen Entwicklungen es in ausgewählten Themenbereichen gab. Andererseits werden in einigen Themenfeldern aktuelle Daten, Statistiken und Studien vorgestellt, um die wissenschaftliche und gesellschaftspolitische Fortentwicklung zu dokumentieren.

## 5.2 Flucht

### 5.2.1 Familiennachzug

Das Thema Familiennachzug wurde bereits in den Menschenrechtsberichten 2015/2016 und 2016/2017 dargestellt.<sup>1</sup>

Im Berichtszeitraum hat der Gesetzgeber noch einmal die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte verlängert – von ursprünglich zwei Jahren bis März 2018 nochmals bis Ende Juli 2018. Seit 1. August 2018 besteht

<sup>1</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S. 103–105 und (2017a), S. 35–36.

eine gesetzliche Kontingentierung (1000 Personen pro Monat) des Familiennachzugs.<sup>2</sup> Somit kann Familienmitgliedern der Kernfamilie (Ehegatt\_innen, Eltern, minderjährige Kinder) eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erteilt werden. Es besteht allerdings kein gesetzlicher Anspruch darauf.

Das Verfahren zur Kontingentierung sieht im Wesentlichen wie folgt aus: Die Ausländerbehörden sollen prüfen, ob bei den Familienmitgliedern im Inland humanitäre Gründe vorliegen; das Auswärtige Amt soll prüfen, ob humanitäre Gründe bei den Familienmitgliedern im Ausland vorliegen. Diese Informationen werden beim Bundesverwaltungsamt gebündelt, das dann darüber entscheiden soll, wer unter das monatliche Kontingent von 1000 Personen fällt.<sup>3</sup> Im Fall unbegleiteter Minderjähriger kann zwar den Eltern eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, nicht aber den minderjährigen Geschwistern.<sup>4</sup> Das Gesetz sieht folgende, nicht abschließende Kriterien („insbesondere“) als humanitäre Gründe vor:

- lange Dauer der Trennung
- ein minderjähriges Kind ist betroffen
- ernsthafte Gefahr für ein Familienmitglied im Aufenthaltsstaat
- schwere Erkrankung, Pflegebedürftigkeit oder Behinderung eines Familienmitglieds<sup>5</sup>

Die Regelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten war im Berichtszeitraum Gegenstand kontroverser politischer Diskussionen, auch in den Koalitionsverhandlungen zur Großen Koalition. Während es teilweise erhebliche Kritik an der Koalitionsvereinbarung zur

gesetzlichen Einschränkung des Familiennachzugs gab, verwiesen Befürworter\_innen darauf, dass es neben dem kontingentierten Familiennachzug weiterhin die Möglichkeit gibt, nach der „Härtefallklausel“ (§ 22 Aufenthaltsgesetz) Familienangehörige nach Deutschland nachzuholen.<sup>6</sup> Nach Angaben der Bundesregierung wurden von März 2016 bis März 2018 allerdings nur in 160 Fällen Visa auf Grundlage der „Härtefallklausel“ erteilt.<sup>7</sup>

Das Recht auf Familienleben ist grund- und menschenrechtlich verbrieft, beispielsweise in Artikel 6 Grundgesetz oder Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Sofern Mitglieder der Kernfamilie und damit minderjährige Kinder betroffen sind, ist außerdem die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) zu beachten. Danach sind Anträge zur Familienzusammenführung ausdrücklich „beschleunigt“ zu behandeln (Artikel 10 Absatz 1 UN-KRK), wobei das Kindeswohl der betroffenen Kinder als ein vorrangiger Gesichtspunkt zu berücksichtigen ist (Artikel 3 Absatz 1 UN-KRK). Das Verwaltungsgericht Berlin hat dementsprechend im November 2017 – unter Bezugnahme auf die genannten Bestimmungen der UN-Kinderrechtskonvention – ein Urteil gesprochen, das Deutschland dazu verpflichtet, den Eltern und drei minderjährigen Geschwistern eines 16-jährigen Syrers Visa zum Nachzug zu erteilen. Dieser war Mitte 2015 aus Syrien nach Deutschland geflohen und hatte im Juni 2016 subsidiären Schutz erhalten.<sup>8</sup>

Den Familiennachzug auf ein Kontingent von 1000 Menschen pro Monat zu begrenzen, hat angesichts der Anzahl von Menschen, die von der Aussetzung des Familiennachzugs bis zum 31. Juli 2018 betroffen sind, weitreichende Folgen. Die Kontingentierung führt zu langen Wartezeiten, verbunden mit großer Ungewissheit für die Betroffenen. Sie verhindert die effektive Inanspruchnahme

2 Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz vom 12. Juli 2018). BGBl. I 2018, S. 1147.

3 Deutscher Bundestag (2018a), S. 5.

4 Zu dieser Problematik, insbesondere mit Blick auf unbegleitete Minderjährige, die gemäß Art. 16a Grundgesetz als asylberechtigt oder als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt worden sind, siehe Cremer (2017).

5 Siehe § 36a AufenthG.

6 Siehe zu alledem etwa Handelsblatt (2018).

7 Deutscher Bundestag (2018b), S. 47.

8 VG Berlin, Urteil vom 7.11.2017 – VG 36 K 92.17 V. Siehe dazu ausführlich: Cremer (2018).

des Rechts auf Familienleben (Artikel 6 GG, Artikel 8 EMRK). Studien zeigen bereits seit einigen Jahren, dass das Warten auf die Familienmitglieder und die Unsicherheit über deren Verbleib bei den betroffenen Menschen zu Perspektivlosigkeit und Verzweiflung führt und letztlich das Ankommen in Deutschland erschwert.<sup>9</sup> Besonders schwierig ist die Situation für unbegleitete Minderjährige.<sup>10</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat im Berichtszeitraum über mehrere Eilanträge entschieden, die die zweijährige Aussetzung des Familiennachzugs betrafen.<sup>11</sup> Die Eilanträge hatten allesamt keinen Erfolg. Allerdings hat das Gericht keine Ausführungen in der Sache gemacht. Vielmehr verwies es darauf, dass die rechtlichen Fragen nicht in den Eilverfahren, sondern in den Hauptsacheverfahren geklärt werden müssten. Eine Bewertung der vom Gesetzgeber vorgenommenen Einschränkungen durch das Bundesverfassungsgericht steht daher noch aus.

## 5.2.2 Datenschutz und Flucht

Das Thema „Datenschutz und Flucht“ wurde im Menschenrechtsbericht 2015/2016 behandelt.<sup>12</sup>

Die Registrierung von Geflüchteten ist grundlegende Voraussetzung für die Anerkennung ihres Status als Schutzsuchende und die effektive Gewährleistung ihrer Menschenrechte. Zugleich stellt die mit der Registrierung einhergehende Datenverarbeitung in staatlichen und nichtstaatlichen Registern immer einen Eingriff in das Menschenrecht auf Privatsphäre (Artikel 17 UN-Zivilpakt, Artikel 16 UN-KRK, Artikel 22 UN-BRK, Artikel 8 EMRK) dar. Entsprechend muss solche Datenverarbeitung eine gesetzliche Grundlage haben, öffentlichen Interessen dienen und das Gebot der Verhältnismäßigkeit beachten. Zudem

müssen sich Betroffene gegen rechtswidrige oder fehlerhafte Datenverarbeitung wehren können. Ein Rechtsschutz muss garantiert sein.

Anders als deutsche Staatsbürger\_innen werden Ausländer\_innen in Deutschland grundsätzlich zentral erfasst – im Ausländerzentralregister (AZR). Bei Geflüchteten werden seit 2016 zusätzlich erkennungsdienstliche Daten wie Fingerabdrücke, Angaben zu Familienangehörigen, Gesundheitsuntersuchungen, Sprachkenntnisse und Ausbildung im „Kerndatenbestand“ des AZR gespeichert.

Noch einmal erweitert wurde im Berichtszeitraum der staatliche Zugriff auf die Daten Geflüchteter: Leistungsbehörden nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wurden verpflichtet, Antragsteller\_innen bei Zweifeln an deren Identität die Fingerabdrücke abzunehmen und mit dem AZR abzugleichen. Dadurch soll möglicher Leistungsmissbrauch ausgeschlossen werden.<sup>13</sup> Pläne, den automatisierten Zugriff weiterer Behörden auf das AZR zu ermöglichen, wurden in der 18. Legislaturperiode nicht realisiert. Sie bleiben mit dem Bekenntnis der Regierungskoalition zur „Ertüchtigung“ des AZR jedoch aktuell.<sup>14</sup>

Auch jenseits des Informationsaustausches via AZR wurden die Befugnisse zur Übermittlung von Daten zwischen inländischen Stellen, aber auch ins Ausland ausgebaut: Mit Verweis auf den Sprengstoffanschlag vom Juli 2016 in Ansbach wurde das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) autorisiert, die im Rahmen des Asylverfahrens erhobenen Daten – inklusive besonders geschützter Daten, die im Rahmen ärztlicher, sozialer oder psychologischer Betreuung erfasst wurden – zur Abwehr erheblicher Gefahren

9 Brücker u. a. (2016), S. 84; Charité (2017), S. 34, 38, 41, 52; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017a), S. 5; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017b), S. 90f.; Hartmann (2018), S. 15.

10 Siehe beispielsweise die Versorgungsberichte der Bundesarbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer: BAfF (2018), S. 23.

11 Bundesverfassungsgericht (2018): Beschluss vom 20.03.2018, Aktenzeichen 2 BvR 1266/17; Bundesverfassungsgericht (2018): Beschluss vom 01.02.2018, Aktenzeichen 2 BvR 1459/17; Bundesverfassungsgericht (2017): Beschluss vom 11.10.2017, Aktenzeichen 2 BvR 1758/17.

12 Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S. 90–93.

13 Änderungen der §§ 9 und 11 des Asylbewerberleistungsgesetzes und des § 18a AZR-Gesetz durch das Gesetz zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften vom 17. Juli 2017. BGBl. I 2017, S. 2541.

14 Bundesregierung (2018), Zeile 5064 ff.

für Leib und Leben proaktiv an die Sicherheitsbehörden weiterzugeben.<sup>15</sup> Jobcenter, Grenzpolizei, Ausländerbehörden und deutsche Auslandsvertretungen wurden verpflichtet, das BAMF zu informieren, wenn sie Kenntnis über Reisen eines Geflüchteten in sein Herkunftsland erhalten.<sup>16</sup> Das Bundeskriminalamt (BKA) wurde ermächtigt, erkennungsdienstliche Daten zum Abgleich auch an Drittstaaten außerhalb der EU zu übermitteln. Dies geschieht im Rahmen der Amtshilfe für das BAMF und die Ausländerbehörden und dient der Identitätsfeststellung in Asyl- wie auch Abschiebungsverfahren. Dabei ist auszuschließen, dass Betroffenen in den Drittstaaten der EU Verfolgung oder anderweitig Schaden droht. Die Prüfung dieser Frage wurde an das BKA delegiert, ohne dass im Gesetzgebungsverfahren geklärt wurde, ob es die dafür notwendige Expertise hat.<sup>17</sup>

Außerdem wurde das BAMF – wie 2015 schon die Ausländerbehörden<sup>18</sup> – ermächtigt, von Geflüchteten die Herausgabe von Smartphones, USB-Sticks und anderen Datenträgern zu verlangen und die darauf befindlichen Daten auszulesen, um im Asylverfahren die Identität und Staatsbürgerschaft zu prüfen.<sup>19</sup> Anders als beim Auslesen von Datenträgern im Strafverfahren bedarf es dafür trotz des erheblichen Eingriffs in die Privatsphäre von Geflüchteten keiner richterlichen Genehmigung. Stattdessen sollen lediglich Verwaltungsjurist\_innen des BAMF darüber wachen, dass das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen gewahrt bleibt. In der Praxis obliegt das Auslesen von Datenträgern den BAMF-Entscheider\_innen. Damit dabei keine intimen Daten, etwa Familienfotos oder private Chats, erfasst werden, werden die Daten beim Auslesen von einer Software gefiltert und in vertraulichen „Ergebnisreports“ gesichert. Die Freigabe dieser Reports zur Einsichtnahme durch die Entscheider\_innen muss dann bei den

Jurist\_innen des BAMF beantragt werden, welche die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit prüfen. Von September 2017 bis Ende Mai 2018 wurden nach Angaben der Bundesregierung 14.943 Datenträger durch das BAMF ausgelesen; etwa ein Drittel der Anträge auf Freigabe der Ergebnisreports wurde schließlich bewilligt, wobei diese nur in seltenen Fällen Hinweise auf widersprüchliche Angaben der Asylsuchenden lieferten.<sup>20</sup>

Die Auswertung der Datenträger ist Teil der wachsenden Technisierung des Asylverfahrens, die das BAMF im Rahmen des „Integrierten Identitätsmanagements – Plausibilisierung, Datenqualität und Sicherheitsaspekte“ vorantreibt. Ziel ist es, mit Hilfe technischer Assistenzsysteme die Entscheider\_innen zu unterstützen und damit letztlich die Verfahren zu beschleunigen. Neben den Instrumenten zur Datenträgerauswertung kommen dabei auch Werkzeuge zur automatisierten Gesichtserkennung, Dialekterkennung sowie der Namenstransliteration und -analyse zum Einsatz.<sup>21</sup>

Die wachsende Verarbeitung der Daten von Geflüchteten und die Technisierung des Asylverfahrens verfolgen legitime Ziele: Es geht um die Bekämpfung von Identitäts- und Leistungsbetrug, eine ökonomisch effiziente Verwaltung und den Schutz der Bevölkerung vor Anschlägen. Wenig Beachtung fanden in den Gesetzgebungsverfahren – trotz teilweise sehr weitreichender Grundrechtseingriffe – jedoch Fragen der Verhältnismäßigkeit und der diskriminierenden Wirkung der Maßnahmen. Auch mangelte es an einer Diskussion potenzieller Risiken für die Betroffenen, wenn etwa Verantwortlichkeiten zwischen Behörden verschwimmen, etwa weil das BAMF Sicherheitserwägungen treffen soll und das BKA Verfolgungsgefahren abschätzen muss; oder

15 Änderung § 8 Abs. 3 AsylG und § 88 AufenthG durch das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20. Juli 2017. BGBl. I 2017, S. 2780.

16 Einfügung § 8 Abs. 1c AsylG durch das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20. Juli 2017. BGBl. I 2017, S. 2780.

17 Einfügung von § 89 Abs. 1a AufenthG und § 16 Abs. 3a AsylG durch das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20. Juli 2017. BGBl. I 2017, S. 2780.

18 Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015. BGBl. I 2015, S. 1386.

19 Änderung § 15 AsylG und Einfügung § 15a AsylG durch das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20. Juli 2017. BGBl. I 2017, S. 2780.

20 Deutscher Bundestag (2018c), S. 27f.

21 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017), S. 40.

wenn auf die „Treffsicherheit“ neuer Technologien vertraut wird, während es für Betroffene schwieriger wird, sich gegen Fehler dieser Technologien rechtlich zur Wehr zu setzen.

### 5.2.3 Unterstützte Rückkehr und Abschiebung

Das Thema „Unterstützte Rückkehr“ wurde bereits ausführlich im Menschenrechtsbericht 2015/2016 dargestellt.<sup>22</sup> Auf aktuelle Entwicklungen, auch bezüglich des Themas Abschiebung, wurde im Bericht 2016/2017 eingegangen.<sup>23</sup>

Im Berichtszeitraum war, wie im Vorjahr, die Diskussion über nach Deutschland geflohene Menschen maßgeblich durch die Frage geprägt, inwiefern abgelehnte Asylsuchende abgeschoben werden können. Dabei wurde die Debatte teils mit falschen Zahlen geführt. Im öffentlichen und politischen Raum kursierten Zahlen, die oftmals erheblich höher waren als die Zahl der Personen, die nach bestehender Rechtslage tatsächlich abgeschoben werden können.<sup>24</sup>

Erneut wurden das Aufenthaltsgesetz und die Verwaltungspraxis geändert, um die Rückführung ausreisepflichtiger Personen zu beschleunigen. Im Fokus standen dabei insbesondere Personen, von denen angenommen wird, dass sie im Regelfall nicht schutzbedürftig sind. So wurde im Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen vereinbart, Marokko, Tunesien und Algerien zu sicheren Herkunftsstaaten zu erklären.<sup>25</sup> Erste Ankerzentren wurden in Betrieb genommen, die auch

eine erleichterte Rückführung beziehungsweise Abschiebung der dort untergebrachten Personen zum Ziel haben.<sup>26</sup> Die Ankerzentren waren bereits im Vorfeld ihrer Einrichtung stark umstritten.<sup>27</sup>

Gleichzeitig bemühten sich Bund und Länder weiterhin, die „freiwillige“ (besser: unterstützte)<sup>28</sup> Rückkehr von ausreisepflichtigen Personen zu fördern. Zurückkehrende Personen erhalten hierbei eine finanzielle Unterstützung für die Reisekosten sowie Starthilfen vor Ort, die je nach Herkunftsland variieren.

#### Vorrang Rückkehr vor Abschiebung

Grundsätzlich gilt, dass nach dem Rechtsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit die unterstützte Rückkehr Vorrang gegenüber der Abschiebung genießen sollte.<sup>29</sup> Verantwortlich für Abschiebungen wie auch unterstützte Rückkehr sind hauptsächlich die Bundesländer. Dabei erfahren sie zunehmend Unterstützung vonseiten des Bundes. Im Berichtszeitraum lag die Zahl der abgeschobenen Personen – im Gegensatz zu den Jahren davor – höher als die Zahl der Personen, die im Rahmen von Rückkehrprogrammen gefördert wurden (Abbildung). So wurden in der ersten Jahreshälfte 2018 insgesamt 12.261 Personen abgeschoben. Demgegenüber wurden 8951 Anträge auf unterstützte Rückkehr bewilligt.<sup>30</sup>

22 Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S.105–109.

23 Deutsches Institut für Menschenrechte (2017a), S. 38–41.

24 Siehe zum Beispiel: <http://faktenfinder.tagesschau.de/inland/auslaender-in-deutschland-101.html> (abgerufen am 02.10.2018); <https://mediendienst-integration.de/artikel/niemand-weiss-wie-viele-ausreisepflichtige-es-genau-gibt.html> (abgerufen am 02.10.2018).

25 Sowie weitere Staaten mit einer regelmäßigen Anerkennungsquote von unter fünf Prozent: Bundesregierung (2018), S. 108.

26 Mit Stand August 2018 gibt es solche Einrichtungen in Bayern und Sachsen. Siehe Süddeutsche Zeitung: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/ankerzentren-bayern-1.4075073> (abgerufen am 12.10.2018) sowie MDR: <https://www.mdr.de/investigativ/ankerzentrum-sachsen-im-probebetrieb-100.html> (abgerufen am 12.10.2018).

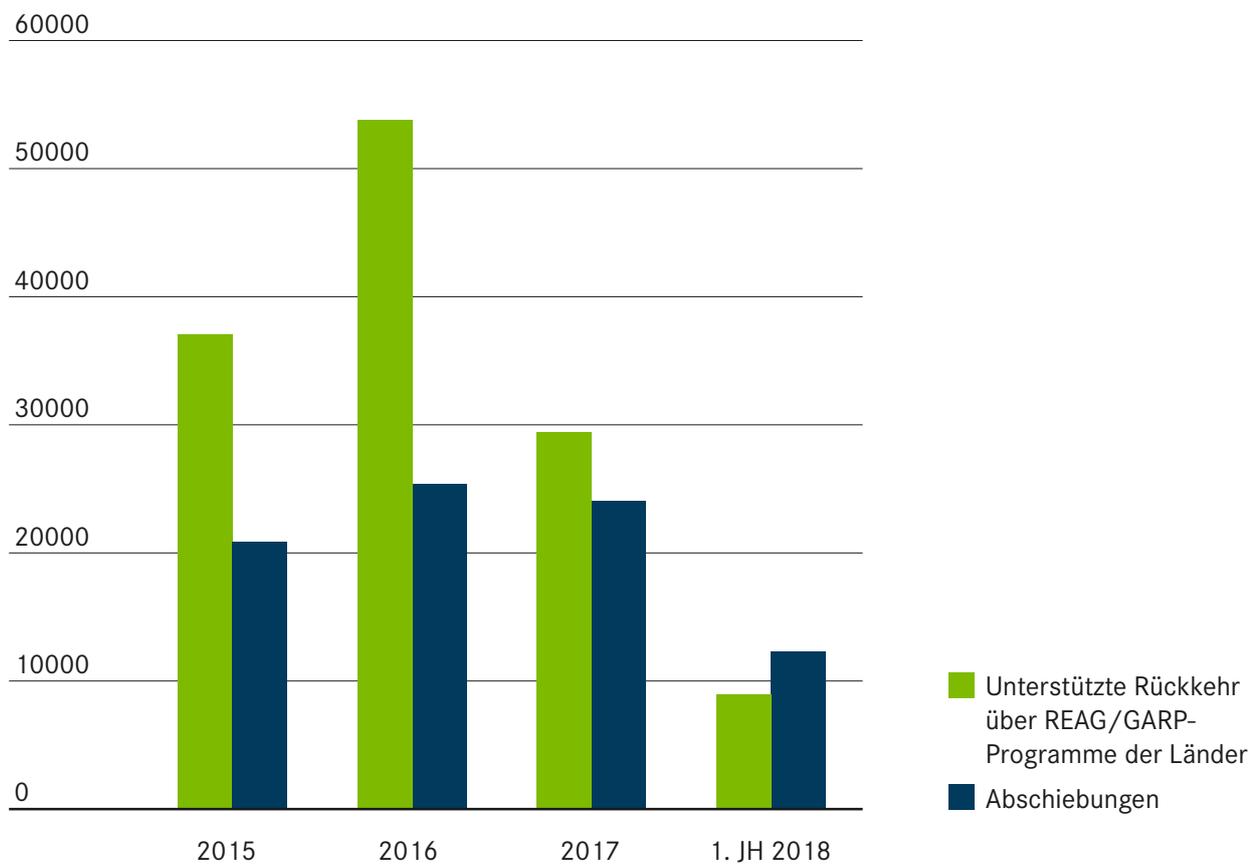
27 Zur Debatte um Ankerzentren siehe: UNHCR Deutschland (2018a); Diakonie Deutschland / Caritas (2018); Paritätischer Gesamtverband (2018).

28 Von einer freiwilligen Rückkehr zu sprechen ist, im Rahmen der Rückkehrförderungsprogramme, nicht zutreffend, da die teilnehmenden Personen überwiegend zur Ausreise verpflichtet sind. Siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S. 105.

29 Vgl. dazu Artikel 6 ff. EU-Rückführungsrichtlinie, § 58 Abs. 1 AufenthG.

30 Deutscher Bundestag (2018d) S.1–13, 56. Diese Zahlen beziehen sich ausschließlich auf Rückführungen im Rahmen des von Bund und Ländern geförderten Rückkehrförderprogramms REAG/GARP. Die Zahl der tatsächlich Ausgereisten liegt vermutlich erheblich höher. Konkrete Zahlen sind nicht bekannt, da diese von den Ländern nicht einheitlich erfasst werden (siehe Graff / Schneider (2017), S. 6).

### Unterstützte Rückkehr und Abschiebung im Zeitraum 2015 bis 1. Jahreshälfte 2018



Daten: Deutscher Bundestag (2018d), (2018j), (2017a)

## Ausweitung existierender Rückkehrförderprogramme

Neben den bereits seit Langem existierenden Rückkehrförderprogrammen REAG/GARP gibt es weitere Programme, die die unterstützte Rückkehr bestimmter Personengruppen fördern. Diese wurden im Berichtszeitraum ausgeweitet. Vom 1. Dezember 2017 bis 28. Februar 2018 gab es über das Programm „StarthilfePlus“ für Einzelpersonen einen Zuschuss für Wohnkosten im Herkunftsland von bis zu 1000 Euro, für Familien bis zu 3000 Euro.<sup>31</sup> Seit dem 1. Januar 2018 erhalten Personen aus Albanien und Serbien, die seit mindestens zwei Jahren in Deutschland geduldet sind, 500 Euro sowie eine Wohnkostenunterstützung oder medizinische Leistungen nach Bedarf.<sup>32</sup>

Darüber hinaus wurden im Rahmen des Förderprogramms „Perspektive Heimat“ seit März 2017 vermehrt Reintegrationsangebote in den Herkunftsländern geschaffen. Ziel des Programms ist es, die deutsche Entwicklungspolitik stärker mit der unterstützten Rückkehr zu verknüpfen. Rückkehrer\_innen sollen in ihren Herkunftsländern vor Ort in bestehende Projekte und Kooperationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit integriert werden. Dafür wurden bis Mai 2018 in zehn Herkunftsstaaten Job- und Beratungszentren etabliert.<sup>33</sup> Diese sind erste Anlaufstellen für Personen (Rückkehrer\_innen und Ortsansässige), die Arbeit vor Ort suchen.

## Wirksamkeit von Rückkehrförderung

Bisher beschränkt sich die Debatte zur Wirksamkeit von Rückkehrmaßnahmen überwiegend auf die Auszahlung von Geldern beziehungsweise die Anzahl der zurückgekehrten Personen.<sup>34</sup> Sie nimmt allerdings nicht die nachhaltige Integration der zurückgekehrten Personen in ihrem Herkunftsland in den Blick.<sup>35</sup> Insofern ist es begrüßenswert, dass im Rahmen des Förderprogramms „Perspektive Heimat“ Rückkehr und Entwicklungszusammenarbeit verknüpft wurden.<sup>36</sup> Belastbare Daten zur Wirksamkeit, wie sie beispielsweise im Rahmen unabhängiger Evaluationen der Programme gewonnen würden, werden bisher nicht erhoben.

## Qualität der Rückkehrberatung

Nachdem die Rückkehrberatung zunächst durch die Länder und hier häufig durch Wohlfahrtsverbände durchgeführt wurde, beschloss die Ministerpräsidentenkonferenz im Februar 2017, Rückkehrinformationen auch durch das BAMF anzubieten.<sup>37</sup> Seit Juni 2017 erhalten Asylsuchende nun standardisierte Rückkehrinformationen durch das BAMF, wenn sie den Asylantrag stellen. Dies geschieht unabhängig vom Herkunftsland und von der Bleibeperspektive.<sup>38</sup>

Im Vergleich zum vorherigen Berichtszeitraum ist die Qualität der Rückkehrberatung zunehmend in den Fokus der Wissenschaft gerückt. Studien zeigen, dass in den kommunalen Ausländerbehörden Vorgaben fehlen bezüglich Zuständigkeit, Zeitpunkt und Ablauf der Rückkehrberatung.<sup>39</sup> Wohlfahrtsverbände kritisierten bereits in der

31 Deutscher Bundestag (2018f), S. 2.

32 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018b).

33 Folgende Programmländer: Kosovo, Albanien, Serbien, Marokko, Tunesien, Senegal, Ghana, Irak, Afghanistan, Nigeria. In Ägypten befindet sich das Programm derzeit noch im Aufbau. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018a), S. 8; Deutscher Bundestag (2018g), S. 141; Deutscher Bundestag (2018e).

34 Zahlen zu „Starthilfe Plus“ finden sich zum Beispiel hier: Deutscher Bundestag (2018f), S. 5.

35 Heinrich Böll Stiftung (2017), S. 106; Feneberg / Olivier-Mensah (2018), S. 5–6; ECRE (2018), S. 4.

36 Ebenso wurde die Zahl von Personen veröffentlicht, die durch „Perspektive Heimat“ einen Job gefunden haben (Deutscher Bundestag (2018g), S. 141). Allerdings sind diese Zahlen wenig aussagekräftig, da nicht deutlich wird, wie nachhaltig diese Jobs sind (zum Beispiel: Um welche Art von Jobs handelt es sich? Sind diese von Dauer?). Siehe auch Deutscher Bundestag (2018e).

37 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017a).

38 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018a), S. 96.

39 Ebenso mangle es an qualifiziertem Austausch zwischen verantwortlichen Behörden auf kommunaler und Landesebene. Siehe auch: Graff / Schneider (2017), S. 34.

Vergangenheit, dass staatlich organisierte Rückkehrberatung den Anforderungen an Neutralität, Ergebnisoffenheit und Berücksichtigung des Einzelfalls nur unzureichend gerecht werde. Es brauche eine Rückkehrberatung, die gesetzlich verankert und flächendeckend sei und sich an einheitlichen Standards orientiere.<sup>40</sup>

## Abschiebung

Auch im Berichtszeitraum 2017/2018 bemühten sich Bund, Länder und Kommunen, ausreisepflichtige Personen verstärkt abzuschicken. Dabei werfen sowohl Gesetzgebung als auch Abschiebep Praxis aus menschenrechtlicher Sicht Fragen auf: So können bei Abschiebungen das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 5 EMRK, Artikel 9 UN-Zivilpakt) sowie auch das Non-Refoulement-Prinzip<sup>41</sup> (Artikel 33 Genfer Flüchtlingskonvention, Artikel 3 EMRK, Artikel 7 UN-Zivilpakt und Artikel 3 UN-Antifolterkonvention) berührt sein. Entsprechende menschenrechtliche Vorgaben müssen auch bei der Abschiebung beispielsweise von Personen beachtet werden, die von den Behörden als „Gefährder\_in“ eingestuft werden.

Mit dem „Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ vom 20. Juli 2017 wurden die Möglichkeiten erweitert, insbesondere als „Gefährder\_innen“ geltende Personen in Abschiebungshaft zu nehmen (§§ 2, 62, 62a AufenthG): So können betroffene Personen selbst dann in Abschiebungshaft genommen werden (§§ 62, 62a AufenthG), wenn klar ist, dass die Abschiebung nicht binnen drei Monaten vollzogen werden kann.

In Fällen, bei denen die Inhaftierung der Durchsetzung einer Abschiebung ohne vorherige Ausweisung dient (Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG), kann Betroffenen bis zu 18 Monaten die Freiheit entzogen werden, auch wenn Verzögerungen etwa aufgrund fehlender Dokumente nicht von ihnen verschuldet sind (§ 62 Abs. 4 S. 3 AufenthG). Auch wurde der Abschiebegewahrsam von vier auf zehn Tage verlängert (§ 62b AufenthG). Nicht zuletzt wurden die Länder ermächtigt, Asylsuchende ohne eine sogenannte Bleibeperspektive bis zu 24 Monate in einer Erstaufnahmeeinrichtung unterzubringen.<sup>42</sup>

Auch die Debatte um die Abschiebep Praxis in Deutschland dauerte weiterhin an. Dabei stand insbesondere die Abschiebep Praxis nach Afghanistan in der Kritik: Nachdem im Mai 2017 nach einem Anschlag auf die deutsche Botschaft ein Abschiebestopp verhängt worden war, hat die Bundesregierung die Beschränkungen bei Rückführungen nach Afghanistan im Juni 2018 wieder aufgehoben.<sup>43</sup> Künftig dürfen nun abgelehnte Asylsuchende grundsätzlich wieder dorthin abgeschoben werden. Die Bundesregierung bezieht sich dabei auf einen neuen Lagebericht des Auswärtigen Amtes, wonach weiterhin eine volatile Sicherheitslage in Afghanistan bestehe, die jedoch starke regionale Unterschiede aufweise.<sup>44</sup> Somit seien innerhalb des Landes innerstaatliche Fluchialternativen gegeben. Die Innenminister einiger Bundesländer lehnen Abschiebungen nach Afghanistan weiterhin ab.<sup>45</sup> Auch zivilgesellschaftliche Organisationen fordern wegen der verschlechterten Sicherheitslage weiterhin einen

40 Siehe auch Heinrich Böll Stiftung (2017), S. 104; Graff / Schneider (2017), S. 25. So auch die verschiedenen Wohlfahrtsverbände: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article173203488/Fluechtlinge-Wohlfahrtsverbaende-kritisieren-staatliche-Rueckkehrberatung.html> (abgerufen am 02.10.2018).

41 Der Grundsatz der Nicht-Zurückweisung (Non-Refoulement) besagt: Wenn absehbar ist, dass aus Deutschland abgeschobene Personen dem Risiko der Rückführung in einen Verfolgerstaat oder in einen Staat, in dem ihnen schwere Menschenrechtsverletzungen drohen (sogenanntes Refoulement) oder dem Risiko kollektiver Abschiebungen ausgesetzt sind, verbieten die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands, dass die betroffene Person abgeschoben wird.

42 Für einen Überblick über die weiteren Änderungen im Rahmen des „Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ siehe: Deutsches Institut für Menschenrechte (2017a), S. 31.

43 Deutscher Bundestag (2018h), S. 3266.

44 Siehe auch <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/koalition-streitet-nach-neuem-lagebericht-ueber-abschiebungen-100.html> (abgerufen am 09.08.2018).

45 Mit Stand Juni 2018 haben Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Thüringen den Abschiebestopp noch nicht aufgehoben: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/afghanistan-fdp-minister-joachim-stamp-will-familien-nicht-abschieben-a-1211985.html> (abgerufen am 01.10.2018). Andere Bundesländer haben sich nicht geäußert oder die Informationen sind widersprüchlich.

Abschiebestopp.<sup>46</sup> Die unsichere Situation in Afghanistan wird auch in einem Bericht der dortigen UN-Unterstützungsmission dokumentiert.<sup>47</sup>

Die Rechtsprechung hat sich wiederholt mit der Frage auseinandergesetzt, welche Personen unter welchen Umständen abgeschoben werden können. Wie bereits im vorherigen Berichtszeitraum standen dabei die Abschiebungsanordnungen im Mittelpunkt, die auf einer behördlichen Gefahrenprognose basieren. Insbesondere geht es dabei um Personen, die die Polizei als „Gefährder“ einstuft, ohne dass die Straftat schon begangen wurde. Am 24. Juli 2017 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass § 58a Aufenthaltsgesetz mit dem Grundgesetz vereinbar ist.<sup>48</sup> Dabei stellte es jedoch klar: Diplomatische Zusicherungen von Zielstaaten, dass Abgeschobenen keine Misshandlung drohe, müssen mit spezifischen Garantien verbunden sein, die die Überprüfung von Haftbedingungen und den ungehinderten Zugang zu den Prozessbevollmächtigten erlauben. In einem anderen Fall bestätigte der Bundesgerichtshof die Rechtmäßigkeit einer Abschiebungshaft, die aufgrund einer ausstehenden diplomatischen Zusicherung Algeriens länger als sechs Monate dauerte.<sup>49</sup>

## 5.3 Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen

Das Thema Wahlrechtsausschlüsse war eines der Schwerpunktthemen im Menschenrechtsbericht

2015/2016 und wurde dort ausführlich dargestellt.<sup>50</sup> Entsprechende Aktualisierungen fanden auch Eingang in den Bericht 2016/2017.<sup>51</sup>

In Bremen,<sup>52</sup> Hamburg<sup>53</sup> und Brandenburg<sup>54</sup> wurden in der ersten Jahreshälfte 2018 die bisherigen Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen aufgehoben. Damit haben nun insgesamt fünf Bundesländer – Brandenburg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein – ihr Wahlrecht im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention geändert (Abbildung).

Darüber hinaus hat sich die Sach- und Rechtslage in Deutschland im Vergleich zum letzten Berichtszeitraum (Juli 2016 bis Juni 2017) nicht verändert: Menschen, für die in allen Angelegenheiten dauerhaft ein\_e Betreuer\_in bestellt ist, sind von den Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament ausgeschlossen; sie haben hierfür weder das aktive noch das passive Wahlrecht.<sup>55</sup> Dasselbe gilt für alle Landtags- und Kommunalwahlen mit Ausnahme der oben genannten Bundesländer. Der Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen sieht nun vor, den Wahlrechtsausschluss für diese Gruppe von Personen auf Bundesebene zu beenden.<sup>56</sup>

Die zweite von den Wahlrechtsausschlüssen betroffene Gruppe sind schuldunfähige Straftäter\_innen, die sich auf richterliche Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, weil sie als gefährlich eingestuft werden. Auch für diese Gruppe hat sich die Rechtslage seit Ende des letzten Berichtszeitraums (außer in Brandenburg

46 Zum Beispiel Amnesty International: <https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/deutschland-afghanistan-amnesty-fordert-innenministerkonferenz-zum-stopp> (abgerufen am 02.10.2018); oder auch Pro Asyl: <https://www.proasyl.de/news/lange-gefordert-endlich-da-lagebericht-zu-afghanistan/> (abgerufen am 30.08.2018).

47 UNAMA (2018).

48 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 24.07.2017 2 BvR 1487/17; § 58a AufenthG regelt die Abschiebung von Asylsuchenden auf Basis einer Prognose zur Abwehr einer terroristischen Gefahr oder einer besonderen Gefahr für die Bundesrepublik Deutschland ohne vorige Ausweisung.

49 Bundesgerichtshof: Beschluss vom 21.12.2017, Az.: V ZB 249/17.

50 Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S. 114–120.

51 Deutsches Institut für Menschenrechte (2017a), S. 41–42.

52 Gesetz zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes vom 27. Februar 2018 (Brem. GBl. 16/2018 vom 02.03.2018, S. 34).

53 Siebentes Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 14. Mai 2018 (HmbGVBl. 17/2018 vom 14.05.2018, S. 119).

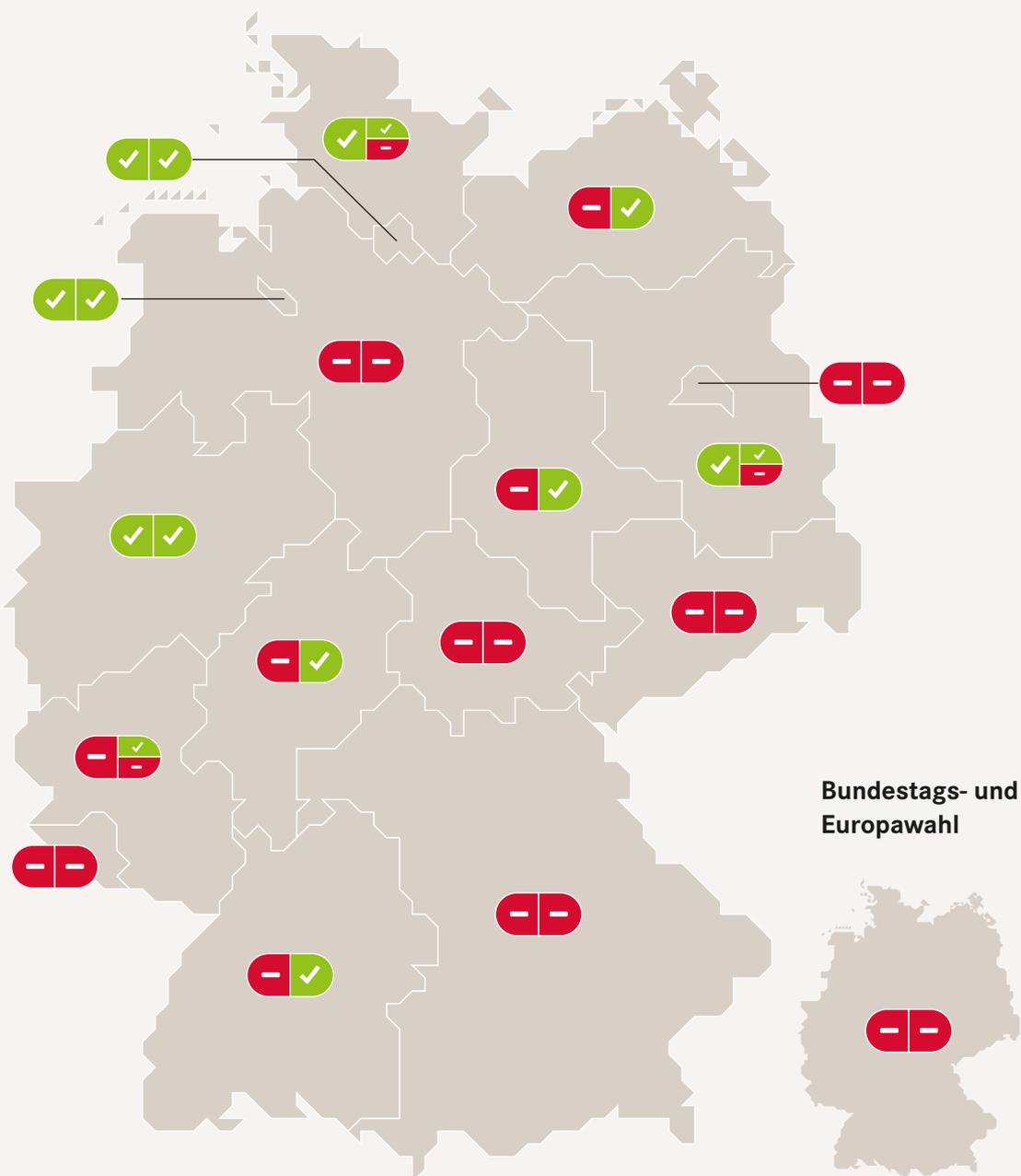
54 Gesetz zur Erweiterung des Wahlrechts im Land Brandenburg vom 29. Juni 2018 (GVBl. I Nr. 16/2018 vom 02.07.2018, S. 1).

55 Vgl. §§ 13 Nr. 2, 15 Abs. 2 Nr. 1 BWahlG, §§ 6a und 6b EuWG.

56 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, Zeilen 4380–4384.

## Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen

### Landtags- und Kommunalwahlen



- Wahlrecht für Personen, die eine Betreuung in allen Angelegenheiten haben
- Wahlrecht für Personen, die im Maßregelvollzug in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind  
 oben: aktives Wahlrecht | unten: passives Wahlrecht

Hinweise:

- (1) Die Angaben zu den Bundesländern beziehen sich sowohl auf die Landtags- als auch die Kommunalwahlen.
- (2) In Sachsen haben Personen, die im Maßregelvollzug in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind, nur bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht.

Quelle: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/monitoring/wahlrecht/> (Stand: Oktober 2018)

und Hamburg) nicht verändert: Sie haben für Bundestags- und Europawahlen ebenfalls weder das aktive noch das passive Wahlrecht.<sup>57</sup> Im Koalitionsvertrag bleibt diese Gruppe unerwähnt. Bezogen auf Landtags- und Kommunalwahlen ergibt sich ein heterogenes Bild: In fünf Bundesländern sind diese Personen weder bei Landtags- noch bei Kommunalwahlen wahlberechtigt oder wählbar,<sup>58</sup> in sieben Bundesländern dagegen sehr wohl,<sup>59</sup> und in den verbleibenden vier Bundesländern zumindest teilweise.<sup>60</sup>

Zahlenmäßig waren von diesen Wahlrechtsausschlüssen zum Stichtag 31. Dezember 2014<sup>61</sup> bundesweit insgesamt 84.550 Menschen betroffen. Neuere Zahlen oder Studien sind nicht bekannt.

Deutschland kommt damit nach wie vor seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen aus Artikel 29 der UN-Behindertenrechtskonvention in Verbindung mit Artikel 25b UN-Zivilpakt nicht nach.

Nach der Bundestagswahl 2013 wurden von erwachsenen Deutschen mit Behinderungen acht Wahleinsprüche eingereicht. Diese forchten die Gültigkeit der Bundestagswahl unter Verweis auf die Wahlrechtsausschlüsse nach Nummer 2 und Nummer 3 an – das heißt bezüglich der beiden oben genannten Gruppen: Menschen, für die in allen Angelegenheiten dauerhaft ein\_e Betreuer\_in bestellt ist, sowie schuldunfähige Straftäter\_innen, die sich auf richterliche Anordnung in

einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, weil sie als gefährlich eingestuft werden. Die Wahleinsprüche wurden vom Wahlprüfungsausschuss des Bundestags abgewiesen.<sup>62</sup> Eine daraufhin eingereichte Wahlprüfungsbeschwerde ist beim Bundesverfassungsgericht anhängig.<sup>63</sup> Das Gericht hat seine Entscheidung für 2018 angekündigt. Gleichlautende Wahleinsprüche wurden auch gegen die Bundestagswahl 2017 eingereicht.

## 5.4 Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

Der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) war eines der Schwerpunktthemen im Menschenrechtsbericht 2015/2016 und wurde dort ausführlich dargestellt.<sup>64</sup> Entsprechende Aktualisierungen waren auch Gegenstand des Berichts 2016/2017.<sup>65</sup>

Der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte<sup>66</sup> wurde im Dezember 2016 verabschiedet und befindet sich im zweiten Jahr seiner Umsetzung. Der Aktionsplan legt dar, wie Deutschland seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen im Kontext der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte nachkommen will.<sup>67</sup>

57 Vgl. §§ 13 Nr. 3, 15 Abs. 2 Nr. 1 BWahlG, §§ 6a und 6b EuWG.

58 Bayern, Berlin, Niedersachsen, Saarland, Thüringen.

59 Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt.

60 In Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sind sie bei Landtags- und Kommunalwahlen zwar wahlberechtigt, aber nicht wählbar. In Sachsen sind sie nur bei Kommunalwahlen wahlberechtigt und wählbar, nicht jedoch bei Landtagswahlen. Eine nach Bundesländern und Ausschlussgründen aufgeschlüsselte aktuelle Übersicht ist abrufbar unter <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/monitoring/wahlrecht/>

61 So eine Studie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (inklusive genauerer Aufschlüsselung nach Wahlausschlussgründen und Bundesländern): Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016).

62 Für eine Übersicht über die Einsprüche siehe Deutscher Bundestag (2014), S. 3.

63 Az. 2 BvC 62/14.

64 Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S. 114–120.

65 Deutsches Institut für Menschenrechte (2017a), S. 41–42.

66 Bundesregierung (2017).

67 Das Deutsche Institut für Menschenrechte wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales beauftragt, den Umsetzungsprozess – durch politikberatende Forschung und die Moderation der prozessbegleitenden Arbeitsgruppe Wirtschaft und Menschenrechte – zu begleiten. Siehe auch: Deutsches Institut für Menschenrechte: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/wirtschaft/nationaler-aktionsplan/> (abgerufen am 19.09.2018).

Der Aktionsplan setzt dabei stark auf eine Selbstverpflichtung der Unternehmen. Inwieweit dies ausreicht, ist umstritten. Begrüßenswert ist deshalb die Erwähnung des NAP im Koalitionsvertrag vom März 2018, der sich für dessen konsequente Umsetzung ausspricht. Sollte eine freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen zur Einhaltung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nicht ausreichen, plant die Bundesregierung, „national gesetzlich tätig“ zu werden und sich zudem für eine EU-Regelung einzusetzen.<sup>68</sup> Aus menschenrechtlicher Perspektive ist dies positiv zu bewerten.

Die Implementierung des NAP hat im Berichtszeitraum Schwung aufgenommen. Für eine grundsätzliche Auswertung ist es derzeit aber noch zu früh, da alle eingeleiteten Prozesse am Anfang stehen. So hat die Arbeit der beiden zentralen Steuerungsgruppen begonnen: Seit Mai 2017 finden alle zwei Monate die Sitzungen des Interministeriellen Ausschusses sowie der Arbeitsgruppe Wirtschaft und Menschenrechte des Nationalen CSR<sup>69</sup>-Forums der Bundesregierung statt. Der Interministerielle Ausschuss besteht aus Vertreter\_innen von zehn Ministerien,<sup>70</sup> steuert den NAP-Umsetzungsprozess und erstattet der Arbeitsgruppe Wirtschaft und Menschenrechte regelmäßig Bericht. Die Arbeitsgruppe besteht aus Vertreter\_innen der Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Gewerkschaften. Sie berät die Regierung bei der Umsetzung des Aktionsplans; unter anderem reicht sie im Konsens getroffene Empfehlungen beim Interministeriellen Ausschuss ein. Darunter zählen Empfehlungen zum Aufsetzen der sogenannten Branchendialoge<sup>71</sup> und zu konsultativen

Fachveranstaltungen zur Bearbeitung branchenübergreifender Themen.

Die Bundesregierung beschäftigte sich derzeit prioritär mit der Überprüfung (Monitoring) von Unternehmen hinsichtlich ihrer Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht.<sup>72</sup> Mit der Überprüfung wurde ein Konsortium, geführt von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young, beauftragt.<sup>73</sup> Das Konsortium führt eine erste qualitative Erhebung im Jahr 2018 mit 30 Unternehmen durch. Ziel ist es, Erkenntnisse und Lerneffekte bezüglich der angewendeten Methodik zu generieren, die in den weiteren Prozess einer repräsentativen Erhebung ab 2019 einfließen sollen. Das Monitoring ist von besonderer Bedeutung, da es das im NAP vorgegebene „50-500-2020 Ziel“ überprüfen soll: 50 Prozent der Unternehmen in Deutschland mit mehr als 500 Arbeitnehmer\_innen sollen bis 2020 Maßnahmen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in ihre Unternehmensprozesse integrieren.<sup>74</sup> Auch international findet der angestrebte deutsche Monitoring-Prozess Aufmerksamkeit, da die „50-500-2020“-Zielvorgabe bisher in keinem anderen NAP vorgesehen ist und somit als gutes Beispiel gilt.

Im Rahmen der NAP-Umsetzung sollen außerdem Branchendialoge aufgesetzt und weitere Unterstützungsleistungen für Unternehmen zur Integration der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht angeboten werden. Zu diesem Zweck ist innerhalb der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ein Helpdesk

68 Bundesregierung (2018), Z. 73 ff.

69 Corporate Social Responsibility, CSR (Unternehmensverantwortung): <http://www.csr-in-deutschland.de>

70 Auswärtiges Amt (Vorsitz) sowie den Bundesministerien des Innern, für Bau und Heimat; der Justiz und für Verbraucherschutz; der Finanzen; für Wirtschaft und Energie; für Arbeit und Soziales; für Ernährung und Landwirtschaft; für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit; für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

71 Im Rahmen von Branchendialogen werden mit Hilfe von Multi-Stakeholder-Foren und den jeweiligen Wirtschaftsverbänden branchenspezifische Handlungsanleitungen und Best-Practice Beispiele zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten erarbeitet, siehe Bundesregierung (2017), S. 20.

72 Die UN-Leitprinzipien sowie der NAP beschreiben fünf Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht (Bundesregierung 2017, S. 8). Dazu zählen die Grundsatzklärung zur Achtung der Menschenrechte; das Verfahren zur Ermittlung tatsächlicher und potenzieller nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte; Maßnahmen zur Abwendung potenziell negativer Auswirkungen und Überprüfung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen; die Berichterstattung sowie der Zugang zu Beschwerdemechanismen.

73 Auswärtiges Amt (27.08.2018): Monitoring des Nationalen Aktionsplanes Wirtschaft und Menschenrechte <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/monitoring-nap/2124010> (abgerufen am 03.09.2018).

74 Siehe: Bundesregierung (2017), S. 10.

für Wirtschaft und Menschenrechte eingerichtet worden.<sup>75</sup> Dieser bietet seit Oktober 2017 Unternehmen thematische Erst- und Verweisberatung zu den Anforderungen des NAPs an.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung damit begonnen, ein umfangreiches NAP-Informationportal auf ihrer Website aufzubauen.<sup>76</sup> Auch werden deutschsprachige Informations- und Schulungsangebote zum NAP sowie Umsetzungshilfen von Regierung und anderen Akteuren angeboten, so zum Beispiel CSR-Praxistage für kleine und mittelständische Unternehmen.

## 5.5 Literatur

**BAfF, Bundesarbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer** (2018): Versorgungsbericht. Zur psychosozialen Versorgung von Flüchtlingen und Folteropfern in Deutschland, 4. aktualisierte Auflage. Berlin. [http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2018/08/Versorgungsbericht\\_4.Auflage.pdf](http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2018/08/Versorgungsbericht_4.Auflage.pdf) (abgerufen am 12.10.2018)

**Brücker, Herbert** (2017): Familiennachzug: 150.000 bis 180.000 Ehepartner und Kinder von Geflüchteten mit Schutzstatus leben im Ausland. <https://www.iab-forum.de/familiennachzug-150-000-bis-180-000-ehepartner-und-kinder-von-gefluechteten-mit-schutzstatus-leben-im-ausland/?pdf=5323> (abgerufen am 09.10.2018)

**Brücker, Herbert u. a.** (2016): Geflüchtete Menschen in Deutschland – eine qualitative Befragung. IAB-Forschungsbericht 9/2016. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit. <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb0916.pdf> (abgerufen am 06.11.2018)

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2018a): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2017. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) Europäisches Migrationsnetzwerk. [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2017-germany.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2017-germany.pdf?__blob=publicationFile) (abgerufen am 06.08.2018)

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2018b): Starthilfe Plus. <https://www.bamf.de/DE/Rueckkehr/Rueckkehrprogramme/StarthilfePlus/starthilfeplus.html> (abgerufen am 02.10.2018)

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2017): Digitalisierungsagenda 2020. Bisherige Erfolge und Ausblicke auf weitere digitale Projekte im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Nürnberg

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2017a): Rückkehrinformationen im Rahmen des Asylverfahrens, Berlin 23.03.2017. <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/20170323-011-pm-rueckkehrfoerderung.html> (abgerufen am 24.09.2018)

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2016): Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen (Forschungsbericht 470). Berlin. <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Teilhaber/fb470-wahlrecht.html> (abgerufen am 28.06.2018)

**Bundesregierung** (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 31.05.2018)

<sup>75</sup> Siehe: <https://www.wirtschaft-entwicklung.de/nachhaltigkeit/individuelle-beratung/> (abgerufen am 08.10.2018).

<sup>76</sup> Siehe: <http://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/wirtschaft-menschenrechte.html> (abgerufen am 08.10.2018).

**Bundesregierung** (2017): Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. 2016-2020. [http://www.csr-in-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/NAP/nap-im-original.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=3](http://www.csr-in-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/NAP/nap-im-original.pdf?__blob=publication-File&v=3) (abgerufen am 31.05.2018)

**Charité** (2017): Study on female refugees. Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen in unterschiedlichen Bundesländern in Deutschland. Berlin. [https://female-refugee-study.charite.de/fileadmin/user\\_upload/microsites/sonstige/mentoring/Abschlussbericht\\_Final\\_-1.pdf](https://female-refugee-study.charite.de/fileadmin/user_upload/microsites/sonstige/mentoring/Abschlussbericht_Final_-1.pdf) (abgerufen am 09.10.2018)

**Cremer, Hendrik** (2018): Kein Recht auf Familie für subsidiär Schutzberechtigte? Zur Anwendung von § 22 Satz 1 AufenthG nach den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention. In: Asylmagazin 2018 (3), S. 65-70

**Cremer, Hendrik** (2017): Das Recht auf Familie für unbegleitete Minderjährige: Eltern dürfen nachziehen – Geschwister nicht? In: ZAR 2017(8), S. 312-318

**Deutscher Bundestag** (2018a): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz). BT-Drs. 19/2438, Berlin 04.06.2018

**Deutscher Bundestag** (2018b): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 9. April 2018 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Frage der Abgeordneten Ulla Jelpke. BT-Drs. 19/1634, Berlin 13.04.2018

**Deutscher Bundestag** (2018c): Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal des Jahres 2018. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/2186. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal des Jahres 2018. BT-Drs. 19/3148, Berlin 03.07.2018

**Deutscher Bundestag** (2018d): Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/3477. Abschiebungen und Ausreisen im ersten Halbjahr 2018. BT-Drs. 19/3702, Berlin 06.08.2018.

**Deutscher Bundestag** (2018e): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, Andrej Hunko, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/3897. Das Programm „Perspektive Heimat“. BT-Drs. 19/04298, Berlin 13.09.2018

**Deutscher Bundestag** (2018f): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/2762. Rückkehrprogramm Starthilfe Plus. BT-Drs. 19/3151, Berlin 12.07.2018

**Deutscher Bundestag** (2018g): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 9. Juli 2018 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. BT-Drs 19/3384, Berlin 13.07.2018

**Deutscher Bundestag** (2018h): Plenarprotokoll 19/35, Berlin 06.06.2018

**Deutscher Bundestag** (2018j): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/485. Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2017. BT-Drs. 19/800, Berlin 20.02.2018

**Deutscher Bundestag** (2017a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/10955. Abschiebungen im Jahr 2016. BT-Drs. 18/11112, Berlin 09.02.2017

**Deutscher Bundestag** (2014): Vierte Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses zu Einsprüchen gegen die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013. BT-Drs 18/2700, Berlin 29.09.2014

#### **Deutsches Institut für Menschenrechte**

(2017a): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2016 – Juni 2017. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin

#### **Deutsches Institut für Menschenrechte**

(2016a): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Januar 2015 – Juni 2016. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin.

**Diakonie Deutschland/Caritas** (2018): Stellungnahme zur 208. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 06. bis 08. Juni 2018, Juni 2018. [https://www.fluechtlingskirche.de/images/Tempor%C3%A4r/Schreiben\\_an\\_IMK\\_AnKER-Zentren\\_DD\\_DCV\\_20180528.pdf](https://www.fluechtlingskirche.de/images/Tempor%C3%A4r/Schreiben_an_IMK_AnKER-Zentren_DD_DCV_20180528.pdf) (abgerufen am 24.09.2018)

**ECRE** (2018): Voluntary departure and return: Between a rock and a hard place. <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/08/Policy-Note-13.pdf> (abgerufen am 24.09.2018)

#### **Feneberg, Valentin/Olivier-Mensah, Claudia**

(2018): Gute Rückkehrpolitik braucht gute Rückkehrberatung. Empfehlungen zu ihrer Gestaltung. Bonn: Internationales Konversionszentrum Bonn. [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/BICC\\_Policy\\_Brief\\_7\\_2018\\_01.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_Policy_Brief_7_2018_01.pdf) (abgerufen am 02.10.2018)

**Graff, Anna-Lucia/Schneider, Jan** (2017): Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/03/SVR\\_FB\\_Rueckkehrpolitik.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/03/SVR_FB_Rueckkehrpolitik.pdf) (abgerufen am 02.10.2018)

**Heinrich Böll Stiftung** (2017): Einwanderungsland Deutschland Bericht der Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik». Berlin. [https://www.boell.de/sites/default/files/endf\\_einwanderungsland-deutschland\\_v01\\_kommentierbar.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/endf_einwanderungsland-deutschland_v01_kommentierbar.pdf) (abgerufen am 24.09.2018)

**Handelsblatt** (30.01.2018): Einigung beim Familiennachzug. Union und SPD räumen Streitthema ab. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/einigung-beim-familiennachzug-union-und-spd-raeumen-streitthema-ab/20905938.html?ticket=ST-51146-adpIKPHgs5QulsodviqL-ap6> (abgerufen am 24.09.2018)

**Hartmann, Melanie** (2018): Praxisbericht: Evaluation der Frauengemeinschaftsunterkunft des Landkreises Gießen. Marburg: Zentrum für Konfliktforschung. [https://www.uni-marburg.de/konfliktforschung/publikationen/ccs\\_policy\\_papers/ccs-policy-paper-no5-hartmann.pdf](https://www.uni-marburg.de/konfliktforschung/publikationen/ccs_policy_papers/ccs-policy-paper-no5-hartmann.pdf) (abgerufen am 12.10.2018)

**Paritätischer Gesamtverband** (2018): Positionspapier des Paritätischen Gesamtverbandes zu den geplanten AnKER- Zentren. Für faire Asylverfahren und eine menschenwürdige Unterbringung von geflüchteten Menschen Berlin. [http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/b351ce-200051aebbc12582b100461164/\\$FILE/Positionspapier%20AnKER\\_150618\\_final.pdf](http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/b351ce-200051aebbc12582b100461164/$FILE/Positionspapier%20AnKER_150618_final.pdf) (abgerufen am 24.09.2018)

#### **Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration**

(2017a): Was wirklich wichtig ist. Einblicke in die Lebenssituation von Flüchtlingen. Kurzinformation des SVR-Forschungsbereichs 2017-1. Berlin. [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/07/SVR-FB\\_Lebenslage\\_Fluechtlinge.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/07/SVR-FB_Lebenslage_Fluechtlinge.pdf) (abgerufen am 09.10.2018)

#### **Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration**

(2017b): Wie gelingt Integration? Asylsuchende über ihre Lebenslagen und Teilhabeperspektiven in Deutschland. Studie des SVR-Forschungsbereichs 2017-4. Berlin. [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/11/SVR-FB\\_Wie\\_gelngt\\_Integration.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/11/SVR-FB_Wie_gelngt_Integration.pdf) (abgerufen am 06.11.2018)

**UNAMA** (2018): Afghanistan. Protection of civilians in armed conflict. Annual report 2017. [https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan\\_protection\\_of\\_civilians\\_annual\\_report\\_2017\\_final\\_6\\_march.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_protection_of_civilians_annual_report_2017_final_6_march.pdf) (abgerufen am 02.10.2018)

**UNHCR Deutschland** (2018a): Empfehlungen zur Ausgestaltung der geplanten „AnKER- Einrichtungen“. Berlin. [http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/06/20180606\\_Anker\\_UNHCR-1.pdf](http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/06/20180606_Anker_UNHCR-1.pdf) (abgerufen am 30.08.2018)



## 6 Anhang

## 6.1 Abbildungen

Allgemeines Periodisches Überprüfungsverfahren	28
Kreislauf Arbeitsausbeutung	44
Unterbringungen je 1000 Einwohner_innen nach Bundesland, 2015	75
Verfahren zur Genehmigung von Rüstungsexporten	100
Unterstützte Rückkehr und Abschiebung, im Zeitraum 2015 bis 1. Jahreshälfte 2018	129
Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen	133

## 6.2 Tabellen

Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen	23
Weitere menschenrechtliche Überprüfung im Rahmen der Vereinten Nationen	24
Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren	25
Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus	25
Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten	26
Gesetzliche Verankerung der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Voraussetzungen für eine Zwangsbehandlung	69
Regelungen zur Ausgestaltung von Besuchskommissionen nach den PsychKG der Länder	85

## 6.3 Abkürzungen

<b>Abs.</b>	Absatz
<b>Art.</b>	Artikel
<b>AsylG</b>	Asylgesetz
<b>ArbSchG</b>	Arbeitsschutzgesetz
<b>AufenthG</b>	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
<b>AZR</b>	Ausländerzentralregister
<b>BAG</b>	Bundesarbeitsgemeinschaft Gemeindepsychiatrischer Verbände
<b>BAMF</b>	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
<b>BGB</b>	Bürgerliches Gesetzbuch
<b>BGBI</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BKA</b>	Bundeskriminalamt
<b>BMWi</b>	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
<b>BT.-Drs.</b>	Bundestagsdrucksache
<b>CAT</b>	UN-Konvention gegen Folter
<b>CEDAW</b>	UN-Fachausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau
<b>CPT</b>	Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
<b>CHRUSP</b>	Center for Human Rights of Users and Survivors of Psychiatry
<b>CRPD</b>	UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung
<b>DGPPN</b>	Deutsche Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde e. V.
<b>DGSP</b>	Deutsche Gesellschaft für Soziale Psychiatrie e. V.

---

<b>DIMR</b>	Deutsches Institut für Menschenrechte
<b>DIMRG</b>	Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte
<b>Ebd.</b>	Ebenda
<b>ECOSOC</b>	UN-Wirtschafts- und Sozialrat
<b>EGMR</b>	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
<b>EMRK</b>	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EuGH</b>	Europäischer Gerichtshof
<b>EuWG</b>	Europawahlgesetz
<b>FKS</b>	Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls
<b>FRA</b>	Europäische Grundrechteagentur (Fundamental Rights Agency)
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>ISL</b>	Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V.
<b>JIAT</b>	Joint Incidents Assessment Team
<b>LÖGD</b>	Landesinstitut für den Öffentlichen Gesundheitsdienst
<b>NAP</b>	Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte
<b>OHCHR</b>	UN-Hochkommissariat für Menschenrechte
<b>PsychKG</b>	Psychisch-Kranken-Gesetz
<b>S.</b>	Seite
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>StGB</b>	Strafgesetzbuch
<b>SWP</b>	Stiftung Wissenschaft und Politik
<b>UPR</b>	Universal Periodic Review
<b>UN</b>	United Nations (dt.: Vereinte Nationen)

---

<b>UN-BRK</b>	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention)
<b>UNGA</b>	UN-Generalversammlung
<b>UNHRC</b>	UN-Menschenrechtsausschuss
<b>UN-KRK</b>	Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention)
<b>UN-Sozialpakt</b>	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
<b>VAE</b>	Vereinigte Arabische Emirate
<b>vgl.</b>	vergleiche

## Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de  
Twitter: @DIMR\_Berlin

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG  
DEZEMBER 2018  
ISSN 2511-1566 (Print)  
ISSN 2567-5893 (PDF)

### DRUCK

bud Potsdam

Gedruckt auf 100 % Altpapier



### SATZ

Da-TeX, Leipzig

### GRAFIKEN

WEBERSUPIRAN.berlin

### ZITIERVORSCHLAG

Deutsches Institut für Menschenrechte (2018):  
Entwicklung der Menschenrechtssituation in  
Deutschland Juli 2017 – Juni 2018. Bericht an den  
Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG.  
Berlin.

### INFORMATIONEN ZUM BERICHT

[www.institut-fuer-menschenrechte.de/  
menschenrechtsbericht2018](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht2018)

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018

Alle Rechte vorbehalten

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)